



• • •  
• • •  
• • •  
• • •

# PLAN NACIONAL DE EMPLEO

## 2022-2026

Ministerio de Trabajo, Empleo  
y Seguridad Social

Paraguay

• • •  
• • •  
• • •  
• • •



Ministerio de  
**TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**



**GOBIERNO  
NACIONAL**

*Paraguay  
de la gente*

## FICHA TÉCNICA

### Coordinación General:

**Carla Bacigalupo Planás**  
Ministra de Trabajo, Empleo  
y Seguridad Social

### Coordinación Equipo Técnico:

**Viviana Cano**  
Directora General de Planificación

**Diego Sanabria**  
Director Interino del Observatorio  
Laboral (actual)

**Gisele Morínigo**  
Directora del Observatorio Laboral  
(hasta enero 2021)

### Apoyo Técnico:

**Lorena Coronel Figueredo**  
Jefa del Departamento de  
Planificación

**Laura López**  
Técnica en Planificación

### EQUIPO TÉCNICO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

**Celso Riveros**  
Viceministro de Empleo  
y Seguridad Social

**Silvana Pappalardo**  
Dirección General de Empleo

**Raquel Salinas**  
Dirección de Intermediación Laboral

**Jhoanna Cristaldo**  
Dirección General de Empleo

**Alba Rodríguez**  
Dirección General de Empleo

**Sonia Riveros**  
Dirección General de Empleo

**Mónica Recalde**  
Dirección General de Seguridad Social

**Alejandra Garcete**  
Dirección General de Seguridad Social

**Carlos Cristaldo**  
Centro de Entrenamiento  
del Emprendedor

**María Domínguez Duarte**  
Centro de Entrenamiento  
del Emprendedor

**Reinaldo Aguilera**  
Dirección de Planificación  
de SINAFOCAL

**Eduardo Dardano**  
Servicio Nacional de Promoción  
Profesional (SNPP)

**María Susana Piersanti**  
Servicio Nacional de Promoción  
Profesional (SNPP)

**Angela Kim Lee**  
Dirección General de Planificación

### EQUIPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL

**Vivian Ocampos**  
Ministerio de Hacienda

**Sonia Garrido**  
Secretaría Técnica de Planificación

**Juan Manuel Báez**  
Secretaría Técnica de Planificación

**Martha Benítez**  
Instituto Nacional de Estadísticas

**María José Leguizamón**  
Ministerio de Agricultura  
y Ganadería

**Rosana Caballero**  
Ministerio de Desarrollo Social

**Atilio Vértice**  
Ministerio de Educación  
y Ciencias

**Carolina Rodríguez**  
Ministerio de Industria  
y Comercio

**Renato Ibarrola**  
Ministerio de Industria  
y Comercio

**Lourdes Gómez**  
Ministerio de Industria  
y Comercio

**José Rojas**  
Unidad Técnica del Gabinete Social

**Rocío Caballero**  
Ministerio de Desarrollo Social

**Ana Louterio**  
Organización de las Naciones  
Unidas para la Alimentación  
y la Agricultura

**María Liz Gutiérrez Avalos**  
Instituto de Previsión Social

**César Flavio Escobar Farias**  
Banco Central del Paraguay

**Gloria Mabel Cubilla**  
Secretaría Técnica de Planificación

**Carolina Paredes**  
Secretaría Técnica de Planificación

**Claudia García**  
Ministerio de la Mujer

**Vanessa Valleau**  
Ministerio de la Mujer

**Romoaldo Duarte**  
Secretaría Nacional de Turismo

**Norma Ester Ríos Navarro**  
Ministerio de Obras Públicas  
y Comunicaciones

### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO (OIT)

**Gerhard Reinecke**  
Especialista Principal en Políticas de  
Empleo (Oficina de la OIT para el  
Cono Sur de América Latina)

**Mauricio Dierckxsens**  
Especialista Principal en Políticas  
de Empleo. Servicio de Empleo,  
Mercados de Trabajo y Juventud  
(OIT Ginebra)

**Aram Cunego**  
Oficial Nacional del Programa de  
Trabajo Decente (Oficina OIT en  
Paraguay)

### CONSULTORES NACIONALES

**Horacio Santander**  
**Elsie Butterworth**

Esta publicación ha sido elaborada  
con el apoyo financiero de la OIT. Las  
conclusiones, interpretaciones y los  
resultados expresados en el presente  
documento son de exclusiva  
responsabilidad de sus autores, y no  
refleja necesariamente los puntos de  
vista de la OIT.

**MATERIAL DE DISTRIBUCIÓN  
GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.**

Diciembre de 2021 / Asunción,  
Paraguay

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY



**Mario Abdo Benítez**  
*Presidente de la República del Paraguay*

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



**Carla Bacigalupo**  
*Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*



<b>ALC</b> América Latina y el Caribe	<b>DT</b> Dirección de Trabajo del MTESS	<b>PAIL</b> Programa de Apoyo a la Inserción Laboral
<b>BCP</b> Banco Central del Paraguay	<b>EEN</b> Equipo Económico Nacional	<b>PEI</b> Plan Estratégico Institucional
<b>BNF</b> Banco Nacional de Fomento	<b>INDI</b> Instituto Nacional del Indígena	<b>PGA</b> Plan de Gestión Anual
<b>BM</b> Banco Mundial	<b>INE</b> Instituto Nacional de Estadística	<b>PGN</b> Presupuesto de Gastos de la Nación
<b>CAH</b> Crédito Agrícola de Habilitación	<b>IPS</b> Instituto de Previsión Social	<b>PIB</b> Producto Interno Bruto
<b>CEE</b> Centro de Entrenamiento del Emprendedor del MTESS	<b>MADES</b> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	<b>PLANI</b> IV Plan Nacional de Igualdad (de Oportunidades entre mujeres y hombres)
<b>CEPAL</b> Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>MAG</b> Ministerio de Agricultura y Ganadería	<b>PND</b> Plan Nacional de Desarrollo
<b>CIMA</b> Centro de Innovación de Metodología Avanzada y Formación de Instructores del MTESS	<b>MEC</b> Ministerio de Educación y Ciencias	<b>PNE</b> Plan Nacional de Empleo
<b>DCIT</b> Dirección de Coordinación de Instancia Tripartita del MTESS	<b>MDS</b> Ministerio del Desarrollo Social	<b>PNRP</b> Plan Nacional de Reducción de la Pobreza
<b>DFC</b> Dirección de Formación y Capacitación del MTESS	<b>MH</b> Ministerio de Hacienda	<b>PYMES</b> Pequeñas y Medianas Empresas
<b>DGAI</b> Dirección General de Auditoría Interna del MTESS	<b>MIC</b> Ministerio de Industria y Comercio	<b>RUC</b> Registro Único del Contribuyente
<b>DGAJ</b> Dirección General de Asesoría Jurídica del MTESS	<b>MinMujer</b> Ministerio de la Mujer	<b>SEN</b> Secretaría de Emergencia Nacional
<b>DGE</b> Dirección General de Empleo del MTESS	<b>MINNA</b> Ministerio de la Niñez y Adolescencia	<b>SENADIS</b> Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
<b>DGEEC</b> Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, dependiente de la STP (hasta diciembre del 2020)	<b>MIPYMES</b> Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	<b>SET</b> Subsecretaría de Estado de Tributación
<b>DGP</b> Dirección General de Planificación del MTESS	<b>MITIC</b> Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	<b>SINAFOCAL</b> Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
<b>DGSS</b> Dirección General de Seguridad Social del MTESS	<b>MJ</b> Ministerio de Justicia	<b>SNJ</b> Secretaría Nacional de la Juventud
<b>DNCP</b> Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	<b>MOPC</b> Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	<b>SNNP</b> Servicio Nacional de Promoción Profesional
<b>DOL</b> Dirección Observatorio Laboral del MTESS	<b>MRE</b> Ministerio de Relaciones Exteriores	<b>SPE</b> Servicio Público de Empleo
<b>COO</b> Coordinación Observatorio Ocupacional del MTESS	<b>MSPyBS</b> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	<b>STP</b> Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico
<b>DROP</b> Dirección de Registro Obrero Patronal del MTESS	<b>MTESS</b> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<b>SPS</b> Sistema de Protección Social
	<b>MUVH</b> Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat	<b>UTGS</b> Unidad Técnica del Gabinete Social
	<b>ODS</b> Objetivos de Desarrollo Sostenible	<b>VMES</b> Viceministerio de Empleo y Seguridad Social del MTESS
	<b>OIT</b> Organización Internacional del Trabajo	<b>VMT</b> Viceministerio del Trabajo del MTESS

# PRESENTACIÓN

En el año 2018, desde el Gobierno Nacional, asumimos el compromiso de impulsar nuevas oportunidades de empleo para mejorar la calidad de vida de las personas y de esta manera contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. En ese marco realizamos la reestructuración del Servicio Público de Empleo y la transformación de los servicios de formación profesional con la finalidad de mejorar las calificaciones de la mano de obra paraguaya y aumentar la productividad laboral y de esta manera ofrecer mayores oportunidades de acceder a un trabajo decente. En ese mismo sentido, lanzamos la Estrategia Integrada de Formalización del Empleo con el objeto de reducir el empleo informal y que más trabajadores tengan acceso a la Seguridad Social.

Con el reto de la pandemia, los desafíos fueron más grandes y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social aplicó una política laboral COVID-19 basada en cinco ejes estratégicos: Sostener el empleo a través de medidas de protección, como la suspensión de contrato con compensación económica; Impulsar la generación de empleo formal, a través del fortalecimiento del Servicio Público de Empleo y la Red Nacional de Empleo; Invertir en el Capital Humano para aumentar la empleabilidad, con proyectos específicos de formación y reconversión laboral; Formalizar y reformar el Sistema de Seguridad Social, a través de propuestas normativas y Fortalecer la capacidad institucional con énfasis en innovación y tecnología, para adecuar nuestros servicios a las necesidades actuales.

Es importante mencionar, la inversión realizada por el Gobierno Nacional para el sostenimiento de los empleos y la reactivación económica, lo que permitió que varios sectores se mantuvieran más resilientes ante el impacto de la COVID-19. El sistema de suspensiones de contratos laborales compensadas por un subsidio, paga-

do a través del Instituto de Previsión Social, cumplió con su propósito de mantener el vínculo laboral de muchos compatriotas y de estabilizar la cantidad de trabajadores formales. En cambio, los trabajadores informales sufrieron un impacto mucho más fuerte de la pandemia.

A partir del tercer trimestre 2020, según los datos del INE, se inició una recuperación, con un retorno en la participación de la fuerza de trabajo y recuperación de la ocupación. Esta recuperación se reforzó en el transcurso del año 2021 y al tercer trimestre, las tasas de participación y ocupación alcanzaron niveles similares a los de pre-pandemia. De igual manera, la estructura del empleo al tercer trimestre 2021 se asemeja a la estructura antes de la pandemia, ya que los sectores y categorías ocupacionales más afectados lograron recuperar sus niveles de empleo con mayor fuerza. También se puede constatar que la contracción del empleo femenino fue mucho más fuerte que en el caso del empleo masculino, considerando que las mujeres aumentaron su nivel de empleo a mayor ritmo que los hombres durante la recuperación. Ello también llevó a que la brecha entre la tasa de desocupación de las mujeres y la de los hombres volviera a un nivel similar al que existía previo a la crisis.

Sin embargo, la pandemia sigue causando enormes desafíos sanitarios, económicos y laborales. Al igual que otros países de América Latina y del mundo, Paraguay está enfrentando una segunda ola de contagios en 2021 y tendrá que seguir adaptando sus políticas económicas y sociales continuamente. La pandemia nos impulsa a redoblar esfuerzos para proteger los empleos y por sobre todo a adoptar, desarrollar e implementar estrategias y acciones conducentes a ampliar las oportunidades de los paraguayos de acceder a un empleo decente. Por lo tanto, este Plan, elaborado a través de un consenso interinstitucional, con la participación de

los actores sociales y el asesoramiento de la Organización Internacional del Trabajo, se presenta como una hoja de ruta adaptada a la coyuntura actual, y tiene como objetivo fomentar el empleo decente impulsando políticas y acciones que contribuyan a la reactivación y el crecimiento económico, la estimulación de la demanda, la reconversión laboral, el fortalecimiento de adecuadas habilidades y competencias, la intermediación laboral y el fortalecimiento institucional en un contexto inclusivo y sostenido.

Esto, se logrará a través de la integración con otras políticas públicas y el compromiso de los actores públicos y privados para el fomento del crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible. El Plan Nacional de Empleo tiene una duración de 5 años, pero será revisado de manera anual con todas las instituciones involucradas y los actores sociales, en el marco de un espacio de diálogo social como herramienta para la validación de acciones, siendo conscientes que la situación actual nos demanda la aplicación de medidas dinámicas que se adapten a las necesidades del sector productivo y trabajador.



**Carla Bacigalupo**  
Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

# PRESENTACIÓN

El drástico impacto de la pandemia de la COVID-19 en la economía y el trabajo pone particularmente en relieve la necesidad de colocar la creación de empleos decentes en el centro de la elaboración de los planes de desarrollo y las políticas económicas y de recuperación con el objeto de contribuir a un crecimiento sólido e inclusivo que reduzca la pobreza y las desigualdades. Este círculo virtuoso es la esencia del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 8: “Trabajo decente y crecimiento económico” de la Agenda 2030 impulsada por las Naciones Unidas.

La creación de empleo en condiciones de trabajo decente – con remuneraciones adecuadas, cobertura de protección social, respeto a los derechos laborales y libertad para la organización y el diálogo social – es un objetivo central de las políticas públicas en numerosos países. Así, las Políticas Nacionales de Empleo constituyen un marco institucional y una herramienta fundamental a través de la cual las instancias gubernamentales – con la rectoría del Ministerio de Trabajo – y los actores sociales, pueden trabajar conjuntamente para el logro de este objetivo, y enfrentar con éxito los desafíos de la articulación de políticas y programas a través del consenso.

Las Políticas Nacionales de Empleo pueden jugar un papel crucial y protagónico en el contexto de los efectos de la pandemia por COVID-19 en la medida que uno de los mayores desafíos, superada la dimensión sanitaria, será la recuperación del empleo. De esta manera, “formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido” – en las palabras del Convenio 122 de la OIT - permite articular

los esfuerzos, incrementar el volumen y la eficiencia de los recursos para distintas políticas y programas destinados a la creación de empleo, el mejor funcionamiento del mercado laboral, así como mejorar su monitoreo.

Es en este contexto que el Gobierno del Paraguay elaboró el presente Plan Nacional de Empleo y desde la OIT hemos colaborado con esta iniciativa a través del intercambio de buenas prácticas, la asesoría directa de especialistas y la facilitación de procesos de consulta. Esperamos que su implementación contribuya a la reactivación del empleo y a una pronta recuperación de la crisis causada por la pandemia. Para ello, la OIT seguirá trabajando con sus constituyentes tripartitos: el Gobierno, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores, con la convicción que a través del diálogo social será posible dar plena implementación a este ambicioso Plan.



**Fabio Bertranou**  
Director de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los países del Cono Sur de América Latina.

# Contenido

## CONTENIDO



<b>1. Situación del empleo</b>	<b>13</b>
Introducción	13
Contexto macroeconómico	14
Contexto macroeconómico 2020 y la pandemia COVID-19	16
Estructura económica y contribución sectorial al crecimiento del PIB y el Empleo	18
Estructura demográfica y su dinámica	19
Educación y formación de capital humano	20
Mercado laboral y su dinámica	21
Desafíos de la situación del empleo	25
<b>2. Marco jurídico</b>	<b>27</b>
Constitución Nacional	27
Convenios OIT	28
Leyes	29
Decretos	30
Resoluciones	30
Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)	31
Vinculación con planes	33
<b>3. Objetivos, metas e indicadores</b>	<b>37</b>
Objetivo General del Plan Nacional de Empleo 2022-2026	37
Metas del Plan Nacional de Empleo 2022-2026	38
<b>4. Ejes y objetivos estratégicos del Plan Nacional de Empleo 2022-2026</b>	<b>41</b>
Eje 1. Fomento de la demanda de empleo decente	42
Eje 2. Aumento de la empleabilidad y productividad laboral	43
Eje 3. Mejora de la institucionalidad laboral en torno al empleo decente	45
<b>5. Supuestos y riesgos para el logro de las metas del Plan Nacional de Empleo 2022-2026</b>	<b>47</b>
<b>6. Implementación, monitoreo y evaluación</b>	<b>51</b>
<b>7. Resumen del proceso de elaboración del Plan Nacional de Empleo (PNE) primera etapa, año 2019</b>	<b>55</b>
<b>8. Resumen del proceso de elaboración del Plan Nacional de Empleo (PNE) segunda etapa, año 2021</b>	<b>58</b>
<b>9. Referencias</b>	<b>59</b>



SITUACIÓN DEL

# empleo

## Introducción

El Paraguay, según datos del tercer trimestre del 2021 de la EPHC 2021 del INE, la población paraguaya supera los siete millones de personas. La población en edad de trabajar asciende alrededor de 5.200.000 personas, 51% son mujeres, unas 2.636.000 personas y 49% son hombres, unas 2.571.000 personas. De estas se encuentran ocupadas unas 3.475.000 personas, 179.000 están subocupadas y 243.000 están desocupadas. En tanto que las inactivas tradicionales y las inactivas circunstanciales (concepto introducido en tiempo de pandemia) asciende a 1.456.000 y 33.000 respectivamente. La población juvenil representa el 27% y presenta una desocupación del 11,8%.

En esta sección del Plan Nacional de Empleo se presenta un diagnóstico de la situación del empleo, considerando tanto los factores macroeconómicos y de estructura del tejido productivo paraguayo, como también los factores demográficos y del mercado de trabajo.

En el análisis de la situación macroeconómica y del mercado laboral se distingue entre las principales tendencias prevalentes entre los años 2009 y 2019, por un lado, y la situación que aconteció en 2020 con la pandemia por la COVID-19, por otro. Si bien los datos para el período previo a la pandemia son quizás más representativos de la estructura del país, también es cierto que la crisis del 2020 aún no ha terminado y puede generar secuelas incluso más allá del presente año 2022.

El objetivo del diagnóstico fue identificar los principales desafíos de la situación del empleo del país, a través de un análisis basado principalmente en los datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) y las estadísticas económicas del Banco Central del Paraguay (BCP), a fin de proporcionar informaciones que sirvieron de evidencias para las propuestas de los objetivos estratégicos y las líneas de acción asociadas que permitan alcanzar las metas establecidas en el presente Plan Nacional.



Paraguay ha sido uno de los países de la región que ha escapado de la vorágine de los últimos años presentando indicadores macroeconómicos alentadores y estables. Mientras el PIB de la región crecía poco más de 1,2% anual en promedio en el período 2011-2018, la economía paraguaya lo ha hecho a una tasa de 4,1% anual promedio, sin sufrir los efectos colaterales de las contracciones económicas experimentadas en la región en el período 2014-2016. En 2019, esta tendencia se revierte cuando la economía paraguaya experimenta una recesión durante el primer semestre, donde el PIB cayó 3%, tras lo cual el gobierno implementó un plan de obras públicas logrando aminorar el impacto de la contracción de la actividad económica, cerrando el año con una caída del -0,4%.

Como resultado del crecimiento económico constante experimentado a lo largo de la década, por encima de la tasa de crecimiento poblacional, el PIB per cápita de Paraguay se ha incrementado a una tasa de 3,2% anual promedio en el período 2009-2019, alcanzando los 5.416 dólares per cápita al año 2019 y ubicando al país en el grupo de los países de ingresos medios a altos.

La tasa de inflación fue de un dígito en el período 2009-2019 (4% en promedio) y el régimen de tipo de cambio flexible ha amortiguado los choques externos manteniendo

el país uno de los niveles de mayor apertura económica de la región (la tasa arancelaria aplicada, promedio ponderado, fue de 4,98% al 2019). El control de la inflación y la política cambiaria han frenado el aumento del costo de la canasta de consumo. Además, la adopción desde el año 2011 del enfoque de política monetaria denominado metas de inflación, con el cual el BCP asume el compromiso de mantener la inflación en niveles bajos como prioridad, constituyó un avance importante para la estabilidad macroeconómica.

Las reservas extranjeras se mantuvieron en niveles prudentes (47% del total de la deuda externa 2019), recuperándose luego de la disminución temporal del impacto de la crisis argentina. La cuenta corriente de Paraguay se mantuvo con superávit de 0,86% promedio anual durante la década. Paraguay ha logrado sacar provecho de su estabilidad macroeconómica con miras a diversificar su economía y redistribuir el empleo desde la agricultura hacia otros sectores (manufactura y servicios, especialmente), lo que impulsa ciertos cambios en la estructura de la matriz productiva del país.

A diferencia del crecimiento del PIB regional sostenido en los últimos años en el consumo interno, esta variable no ha tenido tal relevancia en Paraguay, aunque ha crecido de

manera sostenida a lo largo de la década a una tasa de 3,9% anual promedio, siendo importante indicador de una mayor capacidad de compra de la población.

El crecimiento económico paraguayo de la última década se sostuvo en una política de inversiones públicas de carácter anticíclico que ha permitido la formación bruta de capital a una tasa promedio de 5% anual, mejorando la capacidad de producción y la productividad de los factores de producción. La productividad laboral se incrementó en alrededor de 18% entre 2009 y el 2019, aunque la participación de la masa salarial con respecto al PIB fue de 32% al 2019, por debajo del promedio de la región (para 15 países de América Latina el promedio ponderado de la participación de la remuneración de los trabajadores asalariados en el PIB fue de 37% en el período 2008-2018). Esto estaría explicado de manera estructural por el modelo de crecimiento agroexportador vigente, el débil poder de negociación de los trabajadores reflejado en la baja tasa de sindicalización y la fuerte presencia de la informalidad laboral y el autoempleo entre otros factores.

En 2003, la mitad de la población vivía en condición de pobreza (51,4%). Para el año 2019, la pobreza afectaba a casi uno de cada cuatro paraguayos (23,5%), incluido un 4% en condiciones de extrema pobreza. La situación atípica de pandemia vivida en el 2020 ha generado un aumento de la pobreza al 26,9%, un aumento de 3,4 puntos porcentuales. Las políticas sociales más activas llevadas adelante desde el año 2005 han sido claves en la reducción de la pobreza y el aumento de la prosperidad compartida. Durante la pandemia, estos programas han permitido contener a la población vulnerable, evitando que más familias caigan en la pobreza.

En el período de 2009 y 2019, el comportamiento del empleo ha sido relativamente constante y estable, sin grandes variaciones, en la década mencionada se registra en promedio un 71% de fuerza de trabajo, 67% de población ocupada, 6% de subocupación y de desocupación. Asimismo, en porcentajes iguales, 35% son empleados privados y trabajadores por cuenta propia, acaparando ambas categorías de empleo el 70% de los ocupados, siguiendo en tercer lugar los empleados públicos que representan el 9% de los ocupados. El sector de comercio, restaurantes y hoteles y servicios en general concentraron el 50% de los ocupados y el 80% están en las MIPYMES, según tamaño de las empresas.

La intensidad con que el crecimiento económico colabora en la reducción de la pobreza es bastante baja en comparación con el promedio regional, lo cual estaría explicado por la naturaleza intensiva en capital de la agricultura y la energía hidroeléctrica, los grandes impulsores del crecimiento económico. En las zonas ru-

rales, el crecimiento de la agricultura comercial no se reflejó en las unidades agrícolas familiares. En las zonas urbanas, la creación de empleo se concentró en el sector terciario de la economía y en actividades de baja productividad. Se necesita un mayor crecimiento de los ingresos laborales y de la productividad laboral, particularmente en sectores que concentran altos niveles de trabajadores pobres, como la agricultura y los servicios a pequeña escala, para lograr mejoras significativas en los medios de subsistencia de las familias de menores ingresos.

La contracara de la política de fomento a las inversiones públicas ha sido el mayor endeudamiento, aunque en niveles manejables para el país (el endeudamiento público bruto paraguayo es el más bajo de la región representando 18,4% del PIB) y déficits fiscales de los últimos años, aunque en niveles tolerables. Consistente con una Ley de Responsabilidad Fiscal que ha mantenido controlado el gasto público, los déficits no han superado 1,5% del PIB desde el año 2011, salvo 2019 y 2020. Aunque el ingreso público ha crecido a lo largo de la década y la presión tributaria se mantiene entre las más bajas de la región (13,9% del PIB en el 2019<sup>1</sup>), "el bajo nivel de impuestos directos y transferencias monetarias directas, constituyen un importante factor a la hora de explicar el limitado efecto de la política fiscal en reducir la pobreza y la desigualdad".

El país enfrenta importantes desafíos para la sostenibilidad y expansión de sus políticas sociales. La mayoría de las personas en las áreas rurales todavía dependen de la agricultura familiar, lo que las pone en mayor riesgo de pobreza porque la mayor proporción de agricultores familiares se sitúa en el segmento de subsistencia, con recursos productivos limitados en calidad y superficie, y escaso acceso a capital, infraestructura y tecnologías. A ello se suma el bajo nivel educacional de las/os jefas/es de explotación, más la limitada inversión pública en las zonas rurales y la escasa existencia de una institucionalidad específica para impulsar el desarrollo de este sector. De manera similar, la volatilidad del crecimiento del ingreso de los ocupados pobres de las áreas urbanas también es alta, lo que genera mayor vulnerabilidad.

Sin una mejora en los indicadores laborales y de capital humano, las perspectivas de mejorar el crecimiento de la productividad laboral son modestas si se considera que la calidad de la educación sigue siendo insuficiente y los puntajes de las pruebas comparativas ubican a Paraguay en niveles similares a los de los países de ingresos medios-bajos.

<sup>1</sup> Según OECD et al. (2021), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es>.



## CONTEXTO MACROECONÓMICO 2020 Y LA PANDEMIA COVID-19

El brote de la COVID-19 golpeó la economía de Paraguay en un momento de recuperación económica después de que el crecimiento se estancara en 2019. Las condiciones climáticas adversas y el débil desempeño de los principales socios comerciales, especialmente Argentina, afectaron el desempeño económico en 2019 aunque en el segundo semestre la producción agrícola se recuperó de la mano de un clima favorable lo cual presagiaba un buen 2020. A comienzos de 2020, el comportamiento de los diferentes indicadores del sector mostraba una dinámica incluso superior a la prevista. Entre enero y febrero 2020, el Indicador Mensual de Actividad Económica del Paraguay (IMAEP) creció a una tasa promedio de 6,5% (cifra revisada) y el Estimador de Cifras de Negocios (ECN) registró un crecimiento promedio de 6,6% (cifra revisada). El buen inicio del año 2020 se interrumpió repentinamente con la irrupción de la pandemia de la COVID-19. La confirmación de los primeros casos de coronavirus en el país en el mes de marzo llevó a las autoridades del gobierno a implementar medidas estrictas de control sanitario (confinamiento, restricción a la libre circulación, suspensión de algunas actividades económicas, cierre de fronteras, entre otras) que se extendieron hasta mayo 2020, fecha en la que se dio inicio a la llamada cuarentena inteligente, con una reactivación gradual y planificada de las actividades económicas. Los resultados en términos de la contención del virus desde una perspectiva sanitaria fueron bastante satisfactorios, especialmente hasta inicios del mes de agosto.

Las necesarias medidas de contención sanitaria impuestas lograron evitar un potencial desborde del sistema de salud en ese momento, a la vez que llevaron a un inevitable debilitamiento de la actividad económica y de la demanda interna. No obstante, los factores externos asociados a la pandemia también impactaron en la actividad económica. Por una parte, debido a la pandemia a nivel mundial los niveles de crecimiento de los socios comerciales de Paraguay, y más específicamente de los socios del Mercosur, experimentaron un marcado deterioro en el año 2020. La dinámica de las exportaciones de Paraguay, consistentes principalmente de productos primarios, manufacturas de origen agropecuarios y electricidad (juntos representan más del 80% de las exportaciones registradas), está condicionada en gran medida por la oferta más que por la demanda externa. Por su parte, las exportaciones de energía eléctrica en 2020 se contrajeron, explicadas por una restricción, por el lado de la oferta (menor caudal hídrico del Río Paraná), combinada con una menor demanda por parte de Brasil como consecuencia del deterioro de su economía, también afectada fuertemente por la pandemia.



Como contrapeso, se observó en 2020 un crecimiento de la formación bruta de capital fijo (5,9%) y el consumo público (5,1%) que aminoraron los efectos de la contracción del consumo privado (-3,5%), lo que resultó en una contracción del PIB más tenue (-0,7%) que lo originalmente previsto. Esta dinámica cambió en 2021, particularmente por el efecto de rebote cuando se comparan el primer semestre de ese año con igual periodo de 2020. En efecto, en la primera mitad de 2021 tanto la formación bruta de capital fijo (29,6%) como las exportaciones (9,6%) y el consumo privado (4,7%) crecieron de forma robusta, lo que impulsó a un incremento del PIB del 7,5%.

La disrupción causada por la emergencia sanitaria alteró el escenario relevante para la inflación previsto para el 2020 en 3,9% (en términos de la brecha del producto, los precios de importación, el tipo de cambio real y la brecha externa). Las presiones inflacionarias se mitigaron sensiblemente debido a la caída de los precios de los alimentos y de la energía (combustibles) para finalmente experimentarse una inflación interanual del 0,8%. En cambio, la dinámica de recuperación de la demanda agregada observada en 2021, junto con el aumento de los precios de los combustibles a nivel internacional, fueron los motores que impulsaron el incremento de la inflación, que entre enero y octubre de 2021 promedió 9,6%.

Aunque a nivel mundial la pandemia ha dañado severamente al comercio de servicios, especialmente al turismo, la incidencia que tiene el turismo en la economía local es relativamente baja (2,7% del total de las exportaciones de bienes y servicios), factor que ha contribuido a limitar su efecto sobre la economía agregada, aunque con implicancias no despreciables sobre determinados sectores económicos, como los hoteles y los restaurantes. Otro canal de transmisión del deterioro externo son las remesas. Las mismas se redujeron a casi la mitad de los registros previos a la emergencia sanitaria, aunque es pertinente resaltar que las remesas en Paraguay representan, al igual que el turismo, una proporción baja con relación al PIB. Finalmente, las condiciones financieras internacionales, si bien se han endurecido al inicio de la declaración de la pandemia por la mayor percepción de riesgo, con el correr de los meses se han revertido. La transmisión por este canal también ha sido acotada, coherente con el grado de integración financiera aún limitado de Paraguay.

La proyección de la CEPAL entregada en octubre 2021 para el crecimiento económico de Paraguay en 2021 es de 4,1%. A los buenos resultados del sector ganadero (con un crecimiento de 14,3% en el primer semestre 2021) y de la producción de carne se han sumado otras industrias alimenticias (lácteos, azúcar, molinería y panadería). Asimismo, el repunte pronunciado de la Construcción (pública y privada) (24,2%) ha tenido su “efecto derrame” favorable sobre las industrias que producen insumos para el sector (minerales no metálicos y metales comunes). De esta manera, se han contrarrestado parcialmente las caídas observadas en otros rubros (textiles, bebidas y tabacos, cueros y calzados, papel y productos de papel, etc.).

El sector terciario, por la naturaleza de algunas de sus actividades que implican interacción social, fue el más golpeado por la pandemia, contrayéndose 3,3% en 2020. Se destaca la fuerte caída de hoteles y restaurantes, servicios a los hogares, servicios a las empresas y comercio, aunque estos sectores han mostrado una mejora relativa a partir de 2021. Algo similar ocurrió en el sector transporte, donde la retracción registrada en los segmentos relacionados a los viajes aéreos y transporte de pasajeros ha sido mitigada por los mejores resultados observados en el transporte de cargas, y por la reactivación del transporte de pasajeros en tanto el desconfinamiento se amplió. Adicionalmente, los subsectores de telecomunicaciones, intermediación financiera, servicios inmobiliarios y servicios gubernamentales han mostrado una buena dinámica. Estos desempeños, en el agregado, permitieron que los sectores de servicios crecieran 8,5% durante el primer semestre de 2021, con una perspectiva siguiendo esta misma tendencia durante la segunda mitad del año.

Entre los varios tipos de intervenciones del Estado, que se reflejan – según lo señalado anteriormente – en el aumento del gasto público desde el inicio de la pandemia, el apoyo para las MIPYMES fue entre los más importantes. Esta priorización se debió, entre otras razones, al hecho que las MIPYMES representan el 91%<sup>[1]</sup> del total de empresas en el país, generando más del 60% del empleo. Por lo tanto, el hecho de focalizar y priorizar el apoyo a este sector buscaba generar un repunte en el empleo y el consumo privado, considerando sus altas capacidades de adaptabilidad en condiciones económicas adversas.

<sup>1</sup>Las fuentes de los datos para esta sección son el Banco Central de Paraguay y la CEPAL.

<sup>2</sup>CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*, Santiago de Chile, octubre 2021.

<sup>[1]</sup> Censo Económico Nacional 2011 (CEN) del Instituto Nacional de Estadística, anteriormente Dirección General de Estadística, Encuesta y Censo.



## ESTRUCTURA ECONÓMICA Y CONTRIBUCIÓN SECTORIAL AL CRECIMIENTO DEL PIB Y EL EMPLEO



Para comprender el crecimiento económico es necesario conocer la estructura productiva del país, cómo afecta al proceso de crecimiento y a la productividad laboral y qué implica para la formulación de políticas laborales. En la década 2009-2019 se ha notado un predominio de los servicios (52,8% del PIB al 2019) y en menor grado de las actividades secundarias (35,3% al 2019), aunque las actividades agrícolas-ganaderas, con el 11,9% de participación del PIB al 2019, siguen desempeñando un papel fundamental en la economía, pues concentra al 20% del empleo y es, junto a las exportaciones de energía hidroeléctrica, una fuente importante de los ingresos de exportación.

Además, Paraguay es el cuarto mayor exportador de soja a nivel mundial y noveno exportador de carne vacuna<sup>2</sup>. Las exportaciones de soja y sus derivados (residuos y aceites) representan el 35% de las exportaciones totales. Le siguen las exportaciones de energía hidroeléctrica con el 20,4%.

El modelo agroexportador impulsado en el país a partir de principios del siglo ha llevado al desarrollo de una producción agrícola-ganadera comercial intensiva en capital que ha duplicado la superficie total cultivada desde la década del 90 y un aumento de los pastizales en casi 50%, en medio de un sector claramente intensivo en mano de obra. Como resultado se ha generado la convivencia en el sector agrícola, con escasos vínculos entre ellos, de un sector moderno que utiliza métodos de producción intensivos en tecnología orientado a la exportación de “commodities” y emplea relativamente poca gente con alta capacitación y por otro lado un segmento agrícola tradicional de pequeños agricultores el cual absorbe la mayor parte del empleo agrícola y utiliza métodos de producción intensivos en mano de obra, pero de baja productividad. Esta situación explica la disminución del empleo en el sector primario (que al principio de la década era del 28,2% bajando hasta

19,7% al 2019), la contribución negativa al crecimiento del empleo (-2,83%), la migración de población de zonas rurales (de 42% en 2009 a 38% en 2019), una elasticidad del empleo negativa y cercana a cero (-0,101), el crecimiento de la productividad explicada casi en su totalidad en el uso intensivo del factor capital y una caída de los ingresos laborales de los ocupados del sector primario en 20% con respecto al 2009.<sup>3</sup>

Del 52% de crecimiento del PIB entre 2009 y 2019, casi la mitad se llevó a cabo en el sector de servicios (25,6%) representando una participación del 49,7% en el crecimiento del PIB en la década. La participación del sector de Servicios comunales, sociales y personales representó casi el 16% del crecimiento del PIB seguido por el sector de Comercio, restaurantes y hoteles y el sector de Finanzas, Seguros e Inmuebles, representando el 12% y 13% del crecimiento del PIB, respectivamente. El papel predominante del sector de servicios fue aún más pronunciado como fuente de crecimiento del empleo. En ausencia de un sector manufacturero que absorba el excedente de la fuerza de trabajo proveniente del sector agrícola, el incremento del empleo fue confinado primordialmente al sector de los servicios que representó 86 de cada 100 nuevos empleos creados durante el período, aunque casi totalmente concentrado en el comercio y los servicios públicos y personales.

Los incrementos del empleo en el sector de servicios tiene matices como ocurre con el sector de Finanzas, Seguros e Inmuebles, demandante de mano de obra calificada y con tendencia al uso cada vez más frecuente de tecnología, el cual ha contribuido tan sólo al 12% del crecimiento del empleo en la década, crecimiento del PIB sectorial a expensas del empleo (el índice de productividad por ocupado en el sector al 2019 cayó 4% con respecto al 2009) e ingresos laborales que se redujeron en 22% con respecto al principio de la década.

La transición del empleo de un sector de baja productividad laboral, como la agricultura, hacia sectores de servicios donde la productividad es relativamente más alta puede considerarse positivo ya que como consecuencia el PIB creció, los ingresos producto del trabajo se incrementaron y se redujo el número de trabajadores pobres.

Sin embargo, este desplazamiento es difícilmente sostenible. Es evidente que hay un límite en el número de empleos que puedan crearse en los sectores de servicios sin que se incremente la productividad por trabajador. En un país extensivo en mano de obra se hace necesario el fomento de sectores manufactureros y servicios intensivos en trabajo que se traduzcan en incrementos de productividad laboral, ingresos y reducción de la pobreza.

<sup>2</sup> Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, sus siglas en inglés).

<sup>3</sup> Encuesta Permanente de Hogares Continua del Instituto Nacional de Estadística.



## ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA Y SU DINÁMICA



En el Paraguay el 63% de toda la población está concentrada en áreas urbanas, sobre todo en el Gran Asunción. La migración del campo a las ciudades se halla focalizada en el área de Gran Asunción y algunas ciudades fronterizas y será permanente en los próximos años suponiendo que se aceleraría en la medida que se profundice el modelo de agronegocios intensivo en capital, sobre exigiendo la capacidad de los servicios públicos y planteando serios desafíos a los mercados laborales urbanos.

Caracterizada por una estructura piramidal poblacional de base ancha y cima pequeña, la población paraguaya es predominantemente joven (48,2% tiene entre 0 a 24 años), lo cual constituye un reto para el sistema educativo y para la generación de empleo presente y futuro dirigido a ese segmento de población. En el rango entre 25 y 59 años se concentra 42,1% de la población, grupo etario en quienes descansa la responsabilidad de resolver las necesidades básicas de la familia. Al grupo de personas de 60 y más años corresponde el 9,1% de la población.

Al 2030 la población rondaría las ocho millones de personas de acuerdo a estimaciones de la CEPAL y se irían produciendo cambios en la estructura de edades de la población, con una población de adultos y adultos mayores cuyo peso se iría incrementando a la par que la base de la pirámide poblacional se reduciría como consecuencia de una tasa de crecimiento decreciente, fruto de una menor tasa de fecundidad y natalidad, una tasa de mortalidad estable, mayor esperanza de vida y una migración neta negativa.

La tasa de crecimiento poblacional se sitúa en la actualidad en 1,27%, estimándose que para el 2030 se ubicaría en 0,96%. Actualmente la tasa de crecimiento de la población femenina es algo superior a la de los varones (1,31% vs 1,24%). Este cambio en su tendencia se dio alrededor del 2015 siendo relevante para la adopción de políticas públicas relacionadas con infancia y adolescencia, educación, empleo, fecundidad, embarazos, enfermedades de transmisión sexual, entre otros.

La relación de dependencia se calcula en 67,3% al 2019 y la relación viejos/jóvenes se sitúa en 13,4%. Esto significa que la población en edad productiva tiene un peso relativo mayor respecto a la población en edad dependiente (niños y ancianos), fenómeno conocido como bono demográfico que en el caso de Paraguay se prolongaría hasta el 2045. En este sentido el desafío para el país es optimizar el efecto de reemplazo, mejorando el perfil educativo y laboral de la población activa a fin de aprovechar esta oportunidad que se da por única vez.

Debe apuntarse que, aunque el saldo migratorio internacional negativo se sostendría a ritmos menores en los siguientes lustros, este comportamiento no implica que no se sigan presentando movimientos de expulsión y recepción de población. Esta reducción en la tasa se debe interpretar como un descenso de la magnitud de esos movimientos, aunque, en el caso de Paraguay, la emigración de la población continuará en los próximos años.



El acceso a una educación de calidad es fundamental para lograr la inclusión social y el aumento de la productividad. Progresar en este ámbito está asociado a la reducción de la pobreza, la mejora de los indicadores de salud, la movilidad social ascendente y la ampliación de la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía. Lo que vasta literatura sugiere es que más años de escolarización mejoran las oportunidades laborales.

En este sentido, en Paraguay se han hecho importantes avances en la acumulación de capital humano de su fuerza laboral, aunque se mantienen varios desafíos donde la coordinación de políticas educativas y laborales es clave. En la actualidad, 23,1% de la PET cuenta con 13 o más años de educación, pero aún 42,9% tiene entre 7 a 12 años de educación y 33,8% cuenta con 6 o menos años de instrucción. Esto implica que la mayor parte de la fuerza de trabajo no cuenta con secundaria aprobada aun cuando ha habido grandes avances en la educación de los nuevos entrantes.<sup>4</sup>

Asimismo, el 64,8% de los jóvenes de entre 18 a 24 años cuenta con 7 a 12 años de instrucción, es decir culminaron los primeros dos ciclos de la educación primaria pero no necesariamente el tercer ciclo de educación primaria (también obligatoria) o de educación media o secundaria. En el grupo de los nuevos entrantes al mercado laboral resaltan las mujeres pues casi 30% de ellas cuenta con más de 12 años de estudios.

No obstante, es un reto la retención de los jóvenes y niños en la estructura educativa en los niveles superiores de la educación escolar (tercer ciclo de la educación primaria y la educación media) y aumentar las competencias de aquellos que ya se encuentran en el mercado laboral. Un aspecto no menor, a considerar en las políticas educativas y de empleo, es el idioma, ya que, al 2019, casi el 40% de la población hablaba sólo guaraní (Paraguay es un país bilingüe, siendo los dos idiomas oficiales el guaraní y el español). Esta característica es más visible entre los grupos más vulnerables.

Una forma de monitorear los niveles de avance de algunas competencias básicas en la trayectoria escolar de la enseñanza impartida son las pruebas estandarizadas para la enseñanza primaria y secundaria como PISA que permiten a la vez la comparabilidad entre países de la región que se han sometido a la evaluación<sup>5</sup>. Los resultados de la prueba PISA aplicada en Paraguay en 2017 ubica a la mayoría de los estudiantes del país por



debajo de las competencias básicas requeridas (nivel 2) y ubican al país por debajo de los países comparables de la región. Solo 32% de los estudiantes logran competencias básicas en Lectura, un reducido porcentaje en Matemáticas (8%) y apenas 24% en Ciencias<sup>6</sup>. No se identificaron diferencias sustanciales entre hombres y mujeres, pero sí entre condición socioeconómica e idioma. Tanto los más favorecidos como aquellos que solo hablan castellano lograron mejores rendimientos tanto en Lectura, Matemáticas como Ciencias.

El éxito de cualquier política laboral orientada a incrementar el empleo productivo y el trabajo decente de una manera integral y sostenible deberá tener en cuenta la realidad educativa nacional y los retos que se enfrentan en el campo de formación de competencias. Las nuevas generaciones requieren adquirir habilidades y competencias que requerirá el mercado laboral para lo cual deben implementarse medidas que permitan el acceso, retención y conclusión de los ciclos de formación básica del sistema educativo formal. Esto requiere de políticas educativas y laborales coordinadas que igualen las oportunidades, mejoren la calidad y la pertinencia de la educación y formación técnico-profesional y el fomento de aprendizajes significativos para la vida.

<sup>4</sup>En la actualidad la educación primaria, de carácter obligatorio, consta de tres ciclos que suman 9 años de educación. Anteriormente, la educación primaria obligatoria solo correspondía a dos de los ciclos actuales y sumaban 6 años de estudios.

<sup>5</sup>En Paraguay se aplica PISA-D que es comparable con PISA, lo que permite que Paraguay pueda medirse con relación a varios países de LAC y del a OCDE, pero PISA-D abarca una población mayor de referencia. Los países con los cuales Paraguay es comparable en LAC son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Uruguay, Ecuador, Guatemala y Honduras.

<sup>6</sup>En LAC, 48% de los estudiantes logran competencias básicas en Lectura, 31% en Matemáticas y 42% en Ciencias.



### Situación del mercado laboral en tiempo de pre-pandemia de la COVID-19

A diferencia de lo que se observa en la mayoría de los países de América Latina, en los que la tasa de desocupación regional muestra una clara tendencia contra cíclica (aumenta cuando el PIB se contrae y se reduce cuando la economía se expande), los principales indicadores del mercado laboral paraguayo muestran comportamientos diferenciados y a veces contradictorios frente a los ciclos económicos que estarían vinculados con la estructura del mercado laboral.

En el período 2009-2019 la tasa de desocupación fue de 5,5% anual en promedio en un contexto de crecimiento económico anual cercano a 4%, pero las variaciones de la tasa de desocupación registraron desacoples respecto de la evolución del PIB<sup>7</sup>. Este mismo comportamiento contra intuitivo ocurre en la relación de los cambios en la tasa de ocupación y el PIB. El divorcio en la evolución de las tasas de ocupación como de la desocupación registrada en las encuestas de hogares en Paraguay respecto de la evolución económica podrían explicarse por varios factores estructurales. Por un

lado, la segmentación del mercado laboral paraguayo que se caracteriza por un importante componente de informalidad, estaría sirviendo de ajuste a los desequilibrios entre oferta y demanda laboral que se dan en los ciclos económicos<sup>8</sup>. La tasa de ocupación informal no agropecuaria se estima en 63,7% al 2019, mientras que la tasa de ocupación informal (incorporando al sector agropecuario en la estimación) se sitúa alrededor del 69,5% para el mismo año.

Por el lado de la oferta, esta informalidad estaría nutriéndose de personas inactivas que estarían entrando al mercado informal en los momentos de recesión del ciclo económico, muchas de ellas como cuentapropistas o trabajadores familiares no remunerados, buscando cubrir la caída en los ingresos familiares. En este sentido puede mencionarse que, entre los cuentapropistas, que constituyen el 30% de los ocupados, prácticamente la totalidad de ellos no aportan a un sistema de pensiones y el 90% son unidades productivas no registradas en el Ministerio de Hacienda.

Por el lado de la demanda, las empresas de menor tamaño e intensivas en trabajo (microempresas con 5 o menos ocupados), muchas de ellas de carácter informal<sup>9</sup> y que ocupan al

<sup>7</sup>Este fue el caso de las alzas de la tasa de desocupación en periodos en que el PIB creció de manera robusta (años 2013 al 2018), o en que la tasa de desocupación cayó a pesar de que el PIB se contrajo (año 2012). El análisis de correlación de Pearson entre el cambio en la tasa de desocupación anual y el cambio en el PIB real anual proporciona un coeficiente cercano a cero (- 0.07) lo cual indicaría la casi nula asociación lineal entre los cambios de dichas variables.

<sup>8</sup>El coeficiente de correlación entre los cambios en la tasa de informalidad no agrícola (estimada por el INE) y el PIB es de -0.42. Si se estima la tasa de informalidad incluyendo al sector agrícola, el coeficiente de correlación se incrementa en -0.76.

<sup>9</sup>No poseen RUC (Registro Único del Contribuyente) del Ministerio de Hacienda.

34% de la fuerza de trabajo en Paraguay, tienden a contratar en los momentos de contracción económica mano de obra barata e informal o replantean los acuerdos verbales de trabajo reduciendo costos laborales a fin de no reducir la nómina siendo esto último común en recesiones de corta duración y con estructuras institucionales débiles en los controles.

La evolución de la economía tiende a reflejarse mejor en indicadores como la subocupación por insuficiencia de horas. Esta es una medida de subutilización de la ocupación, porque registra a las personas que quisieran trabajar más horas que un umbral de horas determinado<sup>10</sup>, pero que no pueden conseguir hacerlo porque no existe demanda que absorba su disponibilidad a trabajar más horas<sup>11</sup>. La tasa de subocupación por insuficiencia de horas, que se estima en 7% al 2019, refleja un comportamiento que responde mejor a la evolución de la economía, ya que muestra una evolución contra cíclica. Esto evidencia que cualquier análisis del comportamiento del mercado laboral paraguayo debería realizarse con una batería de indicadores de seguimiento para entender su comportamiento.

Cabe mencionar también que parte del comportamiento de los indicadores del mercado laboral paraguayo guardarían relación con los flujos migratorios hacia y desde países vecinos como Brasil y principalmente Argentina. En ese sentido, considerando la importancia de los flujos comerciales y de personas con los países vecinos, tanto en el mercado laboral como en el mercado de bienes, dichos movimientos -que a veces no son registrados tanto en cuentas nacionales como en las encuestas de hogares- pueden generar impactos que nos permitan explicar los desajustes observados en ciertos años entre el comportamiento de la ocupación y desocupación registrado en las encuestas de hogares respecto de la evolución de la economía. Así, por ejemplo, movimientos migratorios importantes hacia el exterior de personas que estaban en la desocupación, sobre todo en periodos de contracción económica, pueden implicar que se registren en las encuestas de hogares como un descenso de la tasa de desocupación o como una caída de la oferta laboral.

<sup>10</sup> En el caso paraguayo es de 30 horas.

<sup>11</sup> El coeficiente de correlación entre los cambios experimentados por la Tasa de Subempleo por insuficiencia de horas y el PIB es de -0.59



Por otro lado, las mujeres tienden a participar menos que los hombres en el mercado laboral y a concentrarse en sectores vulnerables y de baja productividad. Aunque la brecha de participación entre mujeres y hombres se ha reducido de 30% en el 2009 a 23,8% en el 2019, asociado a una mayor demanda de mano de obra femenina por un lado y la mayor participación como trabajadoras autónomas por el otro, deberían buscarse mecanismos que reduzcan aún más la brecha entre sexos. La mayor participación de la mujer en el mundo del trabajo presenta desafíos a las políticas laborales relacionadas a aspectos diversos de su inclusión plena como sujetos de derecho que gocen de igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo relacionadas con la sobrecarga de trabajo no remunerado, la segmentación horizontal y vertical del mercado laboral, la prestación de cuidados de niños, ancianos y personas con discapacidad, así como la segregación por género de las ocupaciones que operan como barreras para una inclusión plena en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente.

Ante las nuevas perspectivas de cambios en el empleo y las ocupaciones, si no se implementan las políticas públicas adecuadas las mujeres corren el riesgo de quedar excluidas de los beneficios de los empleos del futuro. Como ejemplo se puede mencionar que las mujeres siguen ganando en promedio 22% menos que los hombres aun cuando las brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres se redujeron 6 puntos porcentuales en el período 2009-2019.

## Situación del mercado laboral en tiempo de pandemia de la COVID-19

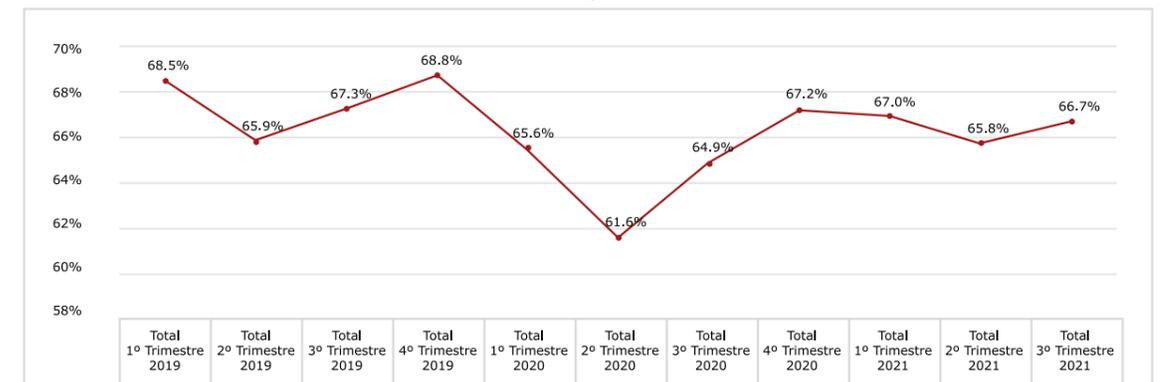
La evolución de los indicadores de mercado laboral muestra el impacto de la pandemia en 2020 y la progresiva recuperación observada en 2021. Así, las medidas de contención de la crisis sanitaria adoptadas en 2020 debido a la pandemia, se reflejaron particularmente en contracciones en la oferta y demanda de trabajo. El mayor impacto en la tasa de participación se registró durante el segundo trimestre de 2020, en donde la tasa se contrae en 4,5 puntos porcentuales con respecto al mismo periodo del año 2019, pasando de 71,2% a 66,7% (Gráfico 1). Así también, durante el segundo trimestre la tasa de ocupación registró su mayor caída durante el año (4,3 p.p.), pasando de 65,9% registrado en el segundo trimestre de 2019 a 61,6% en el mismo periodo de 2020. La caída relativamente similar de la oferta respecto de la demanda contuvo el efecto en la tasa de desocupación, que durante el segundo trimestre se incrementó 0,2 p.p.

A partir del tercer trimestre 2020, la flexibilización de las medidas sanitarias posibilitó la reapertura parcial o total de ciertas actividades económicas y un retorno en la participación de la fuerza de trabajo y recuperación de

la ocupación. Durante los tres primeros trimestres de 2021, estas tendencias de recuperación se reforzaron, y al tercer trimestre, las tasas de participación y ocupación alcanzaron niveles similares a los de pre-pandemia.

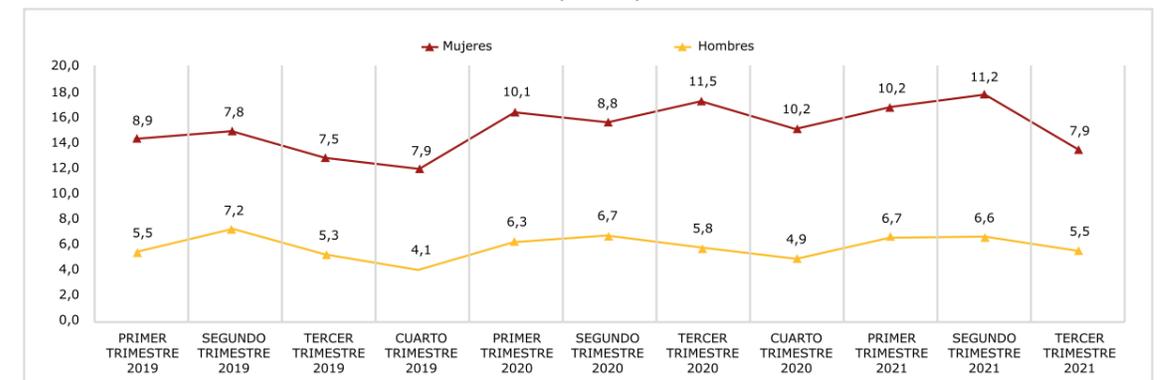
Tanto el deterioro de las condiciones del mercado laboral durante los trimestres más críticos de la pandemia como la recuperación observada en 2021 tuvo impactos especialmente fuertes en las mujeres. En el segundo trimestre 2020, la contracción en puntos porcentuales de las tasas de participación y ocupación de las mujeres fue 2,4 y 3,2 veces la de los hombres, respectivamente, en comparación con el mismo trimestre de 2019. Por su parte, la tasa de desocupación de las mujeres en el segundo semestre de 2020 superó los dos dígitos, ubicándose en 10,9%, duplicando la tasa registrada entre los hombres (5,4%) (Gráfico 2). En cambio, durante los primeros tres trimestres de 2021, el incremento de la tasa de participación (3,6 p.p.) y ocupación (3,5 p.p.) de las mujeres casi triplicó a las de los hombres (1,4 p.p. y 1,2 p.p., respectivamente). A su vez, la tasa de desocupación de las mujeres cayó 0,4 p.p. respecto a similar periodo de 2020, alcanzando 9,8% en este periodo, mientras que entre los hombres el indicador se mantuvo.

Gráfico 1. Evolución de la Tasa de Ocupación. I trim 2019 - III trim 2021



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

Gráfico 2. Evolución de la Tasa de Desocupación por sexo. I trim 2019 - III trim 2021



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares Continua.



## DESAFÍOS DE LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

Por otra parte, ya al tercer trimestre de 2021, la estructura del mercado laboral se acerca a la situación de pre-pandemia. El aumento de la población ocupada (4,7%) durante el tercer trimestre de 2021, en comparación con el mismo trimestre de 2020, fue principalmente por el significativo incremento en el sector asalariado (16,9%) y doméstico (29,9%), mientras que fue aminorada por la caída de la ocupación independiente (-9,9%). En la categoría de asalariados, la variación significativa se registró en el sector privado con un aumento de 19,3%, mientras que el sector público creció 8,6%. En cuanto al trabajo independiente, la caída se dio en el empleo por cuenta propia (-7,6%) y no remunerado (-28,2%), mientras que la categoría empleador o patrón aumentó 9,3%.

El menor impacto de la crisis en el empleo formal, aun en los peores momentos de la crisis sanitaria, puede atribuirse al Plan de Protección a Trabajadores Formales que el gobierno implementó a través del sistema de prestaciones o subsidios por suspensiones de contratos laborales, aislamiento, reposo y vulnerabilidad, como así también la promoción del empleo a través de la modalidad de teletrabajo que permitió la permanencia de los trabajadores con empleo formal en el mercado laboral.

Al tercer trimestre del año 2021 ya se empezó a visibilizar una clara recuperación del empleo, a través de un aumento en la ocupación sobre todo de mujeres, con una variación interanual de 8,6%, una disminución de la desocupación también mayoritariamente de mujeres, en un 28,2% así como disminución de la subocupación y la inactividad circunstancial en 34,3% y 70,3% respectivamente. Paraguay pasó de una tasa de afectación total del 19 % en el tercer trimestre del 2020 a una tasa de 12,4% al tercer trimestre del 2021.

Si bien las medidas sanitarias generaron en 2020 una contracción de la demanda laboral en ramas de actividades relacionadas al comercio, restaurante y hoteles, y en los servicios comunales, sociales y

personales, desde fines de 2020 y particularmente en el tercer trimestre de 2021, se observa una dinámica marcada por la recuperación del empleo en los sectores más afectados. El incremento de la ocupación durante el tercer trimestre del año 2021, en relación al mismo trimestre de 2020, se registró en mayor medida en el sector de comercios, restaurantes y hoteles (18,4%), servicios comunales, sociales y personales (15,2%) y en las industrias manufactureras (15,6%). En cambio, la mayor pérdida del empleo se dio en la agricultura, ganadería, caza y pesca (-19,0%), mientras que en el sector de construcción no se observaron variaciones.

En el tercer trimestre del año 2021, la informalidad afectaba al 63,1% de la población ocupada no agrícola, registrando un nivel similar al nivel observado en el mismo trimestre del año 2019, previo a la pandemia (63,5%). Ello es el resultado de una caída de la tasa de informalidad durante el segundo y tercer trimestre de 2020, y un posterior aumento en la fase de recuperación. Este comportamiento, que también se observa en otros países de la región, se debe a que la crisis sanitaria impactó en mayor medida al empleo en condiciones informales como son los cuentapropistas y trabajadores domésticos. Las medidas de protección al empleo formal (sistema de suspensiones de contratos laborales compensadas por un subsidio, promoción del empleo a través de la modalidad de teletrabajo) lograron mantener el vínculo laboral y estabilizar la cantidad de trabajadores formales estable durante la crisis sanitaria. En cambio, durante la recuperación, el empleo informal volvió a aumentar y por el momento constituye el motor de crecimiento del empleo.

Por ende, la recuperación de la economía y el mercado laboral en 2021, presentan desafíos para 2022 y los años siguientes, tanto por que seguirá condicionada la incertidumbre respecto al impacto de la pandemia en la economía nacional e internacional, como por el potencial incremento de la informalidad del empleo a niveles mayores a los de pre-pandemia.



<sup>1</sup>Roxana Maurizio, "Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. Nota técnica", Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), septiembre 2021.

El presente diagnóstico permite identificar los principales desafíos que Paraguay enfrenta respecto de la situación del empleo.

En comparación con otros países de la región, Paraguay ha gozado de una relativa estabilidad macroeconómica y tasas de crecimiento económico superior al promedio durante la última década previo a la pandemia. Asimismo, la disminución del PIB en 2020 y el aumento del desempleo en el 2020 ha sido menor que en otros países y el crecimiento observado en 2021 alienta un patrón de recuperación más acentuado respecto del resto de la región. Al mismo tiempo, los sectores impulsores del crecimiento del país – la agroexportación y la energía hidroeléctrica – son intensivos en capital, mientras que las demás actividades económicas, en las que se concentra la mayor parte del empleo, tienen desafíos importantes de productividad y competitividad. Dada la estructura demográfica del país, con un elevado porcentaje de jóvenes que anualmente ingresan al mercado laboral, la creación de empleo de buena calidad ya era insuficiente previo a la pandemia.

Aunque Paraguay tiene tasas de desocupación inferiores al promedio de la región, presenta aun importantes desafíos en términos de trabajo decente. El impacto de la crisis por COVID-19 en el mercado laboral fue menor que en la mayoría de los otros países de la región y la recuperación más rápida, pero los desafíos estructurales persisten.

Específicamente, nuestro país presenta desafíos en:

**1. La baja productividad, baja cualificación de la mano de obra, debido a las deficiencias históricas del sistema educativo. La actual transformación educativa impulsada por el Gobierno Nacional, tiene como uno de los objetivos estratégicos articular acciones y estrategias entre educación y trabajo, para introducir en el sistema educativo las herramientas y habilidades laborales requeridas por el mercado de trabajo. En dicho marco, el MTESS impulsa la Estrategia Nacional de Formación Profesional que tiene como objetivo transformar el sistema de capacitación para el trabajo para adecuarlo a las exigencias de la cuarta revolución industrial, acelerada sin duda, por la Covid19. El presente plan incorpora esta Estrategia como herramienta clave de mejora de la empleabilidad y generación de nuevos empleos.**

**2. La informalidad del empleo concentrada mayormente en las MIPYMES, que de hecho nuclea más del 75 % de todo el empleo de nuestro país, responde a la falta de construcción de políticas específicas acordes a su capacidad de pago, e incentivos que generen mayores ventajas hacia la formalidad sobre**

*todo para estas unidades productivas pequeñas. El presente plan da una mirada estratégica a este sector con acciones concretas que plantean respuestas a estos problemas de fondo que subyacen en la informalidad y calidad del empleo.*

**3. El fortalecimiento de las MIPYMES y empresas nacionales como generadoras de empleo, el estímulo a la inversión extranjera con un enfoque proactivo que permita incentivar la generación de nuevos empleos, es un aspecto abordado por el presente plan de acción.**

**4. La calidad del empleo y la brecha de género persistente relativo a la remuneración y el cumplimiento general de los derechos y obligaciones laborales en igualdad de condiciones. Desde el área de trabajo el Ministerio aborda la problemática con el plan de mejoramiento, a través del Servicio de Atención al Trabajo, la Comisión Nacional de Salario Mínimo y el Sistema de Fiscalización de ambientes y condiciones laborales.**

La crisis generada por la pandemia de COVID-19 ha enfatizado aún más estos desafíos ya que ha sido el trabajador informal de menor cualificación, el más afectado en los peores meses del 2020, como así también las mujeres, aunque ya al cierre del tercer trimestre del 2021 se ha visto claramente el aumento del empleo formal asalariado y la disminución de los trabajadores por cuenta propia, asimismo una mayor ocupación de las mujeres, y menos 40.000 mujeres desocupadas, bajando también los números de mujeres subocupadas e inactivas.

Por otro lado, la pandemia ha impulsado la digitalización de la economía, lo que constituye una oportunidad para el aumento de la productividad laboral, pero también incrementa las necesidades de reconversión laboral a través de la educación y formación profesional de la mano de obra acorde a la verdadera demanda de las empresas, especialmente en sectores emergentes. Por lo tanto, el éxito de cualquier política laboral orientada a incrementar el empleo productivo y el trabajo decente de una manera integral y sostenible deberá tener en cuenta la realidad educativa nacional y los retos que se enfrentan en el campo de formación de competencias, como así también resulta clave el desarrollo de acciones que involucren la dimensión del territorio nacional en su implementación.

Para enfrentar estos desafíos, se requiere la acción decisiva y coordinada de las instituciones del sector público y de los actores sociales del mundo laboral y el presente Plan Nacional del Empleo se ha elaborado con este propósito.

<sup>2</sup>Roxana Maurizio, "Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. Nota técnica", Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), septiembre 2021.



# 2 MARCO

## jurídico

### Constitución Nacional

La Constitución Nacional rige los siguientes artículos de los derechos, deberes y de las garantías del capítulo de la vida y el ambiente, así como el capítulo del trabajo, directamente de los derechos laborales.

**Artículo 6 - “De la calidad de vida.** La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación de los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del medio ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”.

**Artículo 86 - “Del derecho al trabajo.** Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.

**Artículo 87 - “Del pleno empleo.** El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional”.

**Artículo 95 - “De la seguridad social.** El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio”.



## CONVENIOS OIT

Los Convenios de la OIT ratificados por Paraguay y vinculados al presente documento son los siguientes<sup>9</sup>:

### Convenio OIT N° 122 sobre la política del empleo.

#### Artículo 1:

1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

2. La política indicada deberá tender a garantizar:  
(a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;  
(b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;  
(c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

3. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones

y prácticas nacionales.

### Convenio OIT N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación).

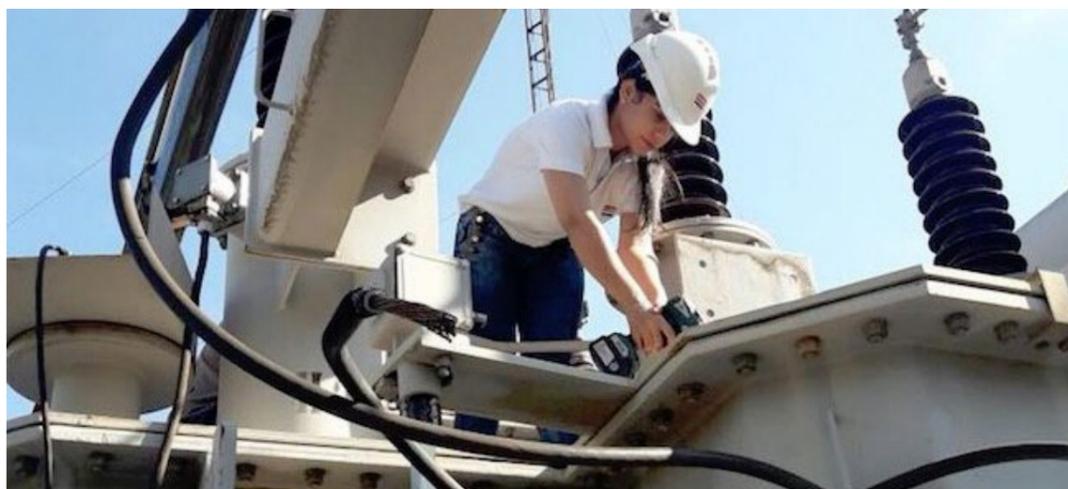
#### Artículo 2:

Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

### Convenio OIT N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima).

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), es el convenio faro de la OIT sobre este tema, puesto que es el único instrumento internacional, basado en principios fundamentales de seguridad social, que establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para las nueve ramas de la seguridad social. Estas ramas son:

- » asistencia médica
- » prestaciones monetarias de enfermedad
- » prestaciones de desempleo
- » prestaciones de vejez
- » prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional
- » prestaciones familiares
- » prestaciones de maternidad
- » prestaciones de invalidez
- » prestaciones de sobrevivientes<sup>10</sup>.



<sup>9</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_184031.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_184031.pdf). – Pag 05.

<sup>10</sup> [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS\\_222058/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang-es/index.htm)



## LEYES

Entre el conjunto de preceptos, dictados por la autoridad, mediante el cual se manda por los órganos legislativos competentes, entendiéndose que son la expresión de la voluntad popular, se detallan las siguientes leyes.

### Código del Trabajo

#### Artículo 9:

“El trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia. No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo de impedimento físico, de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social”.

### Ley N° 5115/13 de creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

#### Artículo 3:

OBJETIVOS...4. “Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral”.

#### Artículo 4:

COMPETENCIA. 1. “Ejercer la regulación administrativa y de contralor de lo relacionado con el trabajo, el empleo y la seguridad social”.

### Ley N° 1265/1987 “que modifica la ley N° 253/71 “que crea el servicio nacional de promoción profesional”

#### Artículo 2:

“De la creación del sistema y de la fijación de sus objetivos. Créase el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral con el objetivo de prestar a sus beneficiarios oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado”.

### Ley N° 4951/13 de inserción al empleo juvenil.

#### Artículo 1:

“Esta Ley tiene como objeto establecer normas para fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal por medio de diferentes modalidades y crear las condiciones propicias para disminuir las inequidades existentes que afectan a hombres y mujeres jóvenes en relación con sus posibilidades de acceso y permanencia en el mercado laboral”.

### Ley N° 4951/13 de inserción al empleo juvenil.

#### Artículo 1:

“Esta Ley tiene como objeto establecer normas para fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal por medio de diferentes modalidades y crear las condiciones propicias para disminuir las inequidades existentes que afectan a hombres y mujeres jóvenes en relación con sus posibilidades de acceso y permanencia en el mercado laboral”.

### Ley N° 6339/19 que regula el empleo a tiempo parcial

#### Artículo 1:

“Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular el empleo a tiempo parcial entre trabajadores y empleadores del sector privado para la realización de un trabajo o prestación de un servicio. Puede celebrarse contrato de empleo parcial en el ámbito de todas las actividades lícitas y lucrativas de carácter laboral y las modalidades de contrato podrán ser establecidas por tiempo determinado, indeterminado, continuo, discontinuo y ocasional”.

### Ley N° 4457/12 para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)

#### Artículo 1:

“Objeto. La presente Ley tiene por objeto proveer un marco regulatorio que permita promover y fomentar la creación, desarrollo y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, para incorporarlas a la estructura formal productora de bienes y servicios, y darles identidad jurídica”.



## DECRETOS

Desde el órgano ejecutivo se promulgaron los siguientes mandatos para el marco de ejecución del presente plan.

### Decreto N° 2794 /14 “Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (Paraguay 2030). II. Crecimiento Económico Inclusivo”.

**(2.1) Empleo y seguridad social:** Combina crecimiento económico inclusivo en igualdad de oportunidades. Sus metas incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal, la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios.

**(2.2) Competitividad e innovación:** Combina crecimiento económico inclusivo con gestión pública eficiente y transparente. Sus metas incluyen el desarrollo del gobierno abierto y transparente, la aceleración del crecimiento económico, la estabilidad de precios, el mejoramiento de la red de transporte, la formalización de la economía, la regularización en la tenencia de tierras, la inclusión de por lo menos una universidad entre las primeras 400 del mundo, la expansión del internet de banda ancha (u otra tecnología similar), el aumento del número de patentes industriales y la garantía de transparencia del gasto público.

**(2.3) Regionalización y diversificación productiva:** Combina crecimiento económico inclusivo con ordenamiento y desarrollo territorial. Sus metas incluyen el aumento de la productividad de la agricultura familiar e incremento



de la participación en ingresos de hogares de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú en el total de la región oriental, y el fortalecimiento de cadenas productivas en el Chaco Paraguayo.

**(2.4) Valorización del capital ambiental:** Combina crecimiento económico inclusivo con sostenibilidad ambiental. Sus metas incluyen potenciar las energías renovables, la reforestación, y el manejo sostenible de residuos urbanos e industriales.

**Decreto N° 5887/16** “Por el cual se crea la comisión interinstitucional de coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas”.

**Decreto N° 6157/16** “Por el cual se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social”.

**Decreto N° 4678/20** “Por el cual se aprueba la Estrategia Nacional de Formación Profesional”.



## RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN MTESS N.º 793/16 “Por la cual se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y deja sin efecto la resolución MTESS N° 53/15 de fecha 02 de febrero de 2015”.

RESOLUCIÓN MTESS N.º 94/18 por la cual se aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018 – 2022 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

RESOLUCIÓN MTESS N.º 1229/21 “Por el cual se aprueba el plan de acción “Empléate en tu ciudad” del Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social que será implementado en coordinación con las municipalidades del país”.

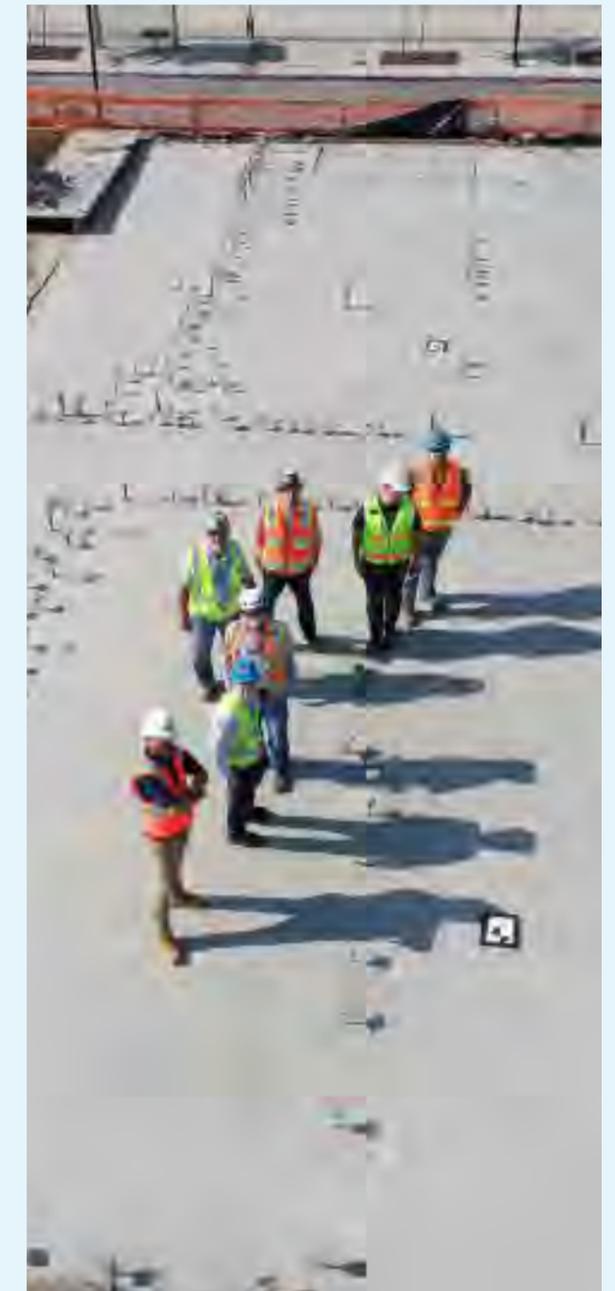
# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el ODS 8 se refiere al **Trabajo decente y crecimiento económico**, a fin de “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.<sup>14</sup> Se listan las siguientes metas:

- **8.1** Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos un 7% anual en los países menos adelantados.
- **8.2** Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- **8.3** Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros.
- **8.4** Mejorar progresivamente, para 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, de conformidad con el marco decenal de programas sobre modalidades sostenibles de consumo y producción, empezando por los países desarrollados.
- **8.5** Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.
- **8.6** Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.
- **8.7** Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.
- **8.8** Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

<sup>14</sup><http://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets?page=1>

- **8.9** Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.
- **8.10** Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.



#### Para ello se deberá:

- **8.a** Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso en el contexto del Marco Integrado Mejorado de Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio para los Países Menos Adelantados.
- **8.b** Para 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.

El ODS 4 **Educación de calidad** plantea garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Se destacan las siguientes metas:

- **4.3** De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.
- **4.4** De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- **4.5** De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

- **4.b** De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo.

El ODS 5 **Igualdad de Género** plantea “garantizar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Se destacan las siguientes metas:

- **5.4.** Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- **5.b.** Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.



## VINCULACIÓN CON PLANES



Considerando el **Plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2030**, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N°2794/14, el cual establece tres ejes estratégicos: 1) **La reducción de la pobreza y desarrollo social**; 2) **Crecimiento Económico Inclusivo**; y 3) **Proyección de Paraguay al mundo**<sup>15</sup> y el cuarto eje incorporado en su proceso de actualización 4) **Fortalecimiento Político-Institucional**

El eje 2, de **Crecimiento Económico Inclusivo**, corresponde al aceleramiento del ritmo de crecimiento y a la diversificación productiva, promoviendo la participación de todos los agentes económicos y compartiendo los resultados del crecimiento principalmente con el 40% de la población de menores ingresos. Significa centrarse en la atención al empleo productivo. El crecimiento es inclusivo cuando crea oportunidades económicas y promueve la igualdad de acceso a las mismas con enfoque multicultural. Asimismo, implica mantener la estabilidad macroeconómica, el mejoramiento de los arreglos institucionales para asegurar la competencia, promoviendo la empleabilidad, la libertad de emprendimiento, la competitividad y la utilización racional de los recursos primarios.

Con los siguientes Objetivos Estratégicos:

**Objetivo Estratégico 2.1. “Promover el empleo y la seguridad social”:** Surge de la interacción del Eje Estratégico Crecimiento Económico Inclusivo con la línea transversal Igualdad de Oportunidades. Los objetivos específicos incluyen una fuerte inversión en formación técnica profesional y superior de calidad, la disminución del trabajo informal, el desarrollo económico y financiero personal y el aumento de la seguridad social.

**Objetivo Estratégico 2.2. “Propiciar la competitividad y la innovación”:** Surge de la interacción del Eje Estratégico Crecimiento Económico Inclusivo con la línea transversal Gestión Pública Eficiente y Transparente. Los objetivos específicos incluyen, la estabilidad macroeconómica y la aceleración del crecimiento económico, mejorar la eficiencia del gasto público, incremento de la competitividad, en particular de la agricultura familiar, la estabilidad de precios, la formalización de la economía, el mejoramiento de la red de transporte, la regularización en la tenencia de tierras, mayor apoyo al campo de la investigación a través de universidades y centros de investigación, entre otros.

<sup>15</sup>Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 – 2014 (página 9).



**Objetivo Estratégico 2.3. “Ampliar la regionalización y la diversificación productiva”:** Surge de la interacción del Eje Estratégico Crecimiento Económico Inclusivo con la línea transversal Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Los objetivos específicos incluyen el incremento de los ingresos de hogares de los departamentos más pobres, el fortalecimiento de cadenas productivas, la mayor participación del consumo de electricidad para uso industrial, entre otros.

**Objetivo Estratégico 2.4. “Valorizar el capital ambiental”**

Surge de la interacción del Eje Estratégico Crecimiento Económico Inclusivo con la línea transversal de Sostenibilidad Ambiental. Los objetivos específicos incluyen potenciar el uso de las energías renovables, una mayor generación de energías renovables no convencionales, la protección y manejo sostenible de los bosques, la dinamización del mercado de servicios ambientales, entre otros.

Por otro lado, considerando el **Sistema de Protección Social**, el decreto del Poder Ejecutivo N°376/18 establece la adecuación del “marco normativo del Gabinete Social para optimizar el cumplimiento de sus fines y la adecuada implementación de las Políticas de Desarrollo Social adoptadas por el Gobierno Nacional” teniendo en cuenta el proceso de definición, instalación y posterior implementación de un Sistema de Protección Social (SPS), mediante la realización de actividades llevadas a cabo de forma coordinada por las instituciones del Estado relacionadas con el área social, liderado por el Gabinete Social. También cuenta con el Decreto N°4509/2015 que crea el Sistema Integrado de Información Social (SIIS).

El Sistema de Protección Social – ¡VAMOS! presenta tres componentes: 1) **Integración Social**, vinculado a las po-

líticas sociales no contributivas; 2) **Inserción laboral y productiva**, relacionado con las políticas de inclusión y de regulación laboral y, en general, de participación productiva; y 3) **Previsión Social**, vinculado principalmente a las políticas contributivas y a la seguridad social. Estos elementos constituyen los tres pilares básicos del SPS del Paraguay.

El Pilar 2 - **Inserción laboral y productiva**, relacionado con las políticas de inclusión y de regulación laboral y, en general, de participación productiva; se refiere a la **inserción de la población en edad productiva en la fuerza laboral** del Paraguay, de conformidad con los parámetros del trabajo decente; es decir, cuya retribución e ingresos permita a las personas la superación de la pobreza, manteniendo el respeto de sus derechos laborales reconocidos por la normativa paraguaya e internacional. Tomando en consideración que el peso de los ingresos por trabajo representa más de los tres cuartos del total de ingresos de las familias en Paraguay, este pilar es decisivo para mejorar la condición social de la mayoría de la población paraguaya.<sup>16</sup>

En esa misma línea se encuentra el Plan Nacional de Reducción de Pobreza, que, con el objetivo general de mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza, la situación económica de personas en edad productiva, así como la cohesión social en territorios y en comunidades rezagadas. Y a través del eje número 2 de inclusión económica se encuentra fuertemente vinculado al presente plan en cuanto al enfocarse en estrategias que amplíen las oportunidades laborales y productivas de personas pertenecientes a grupos poblacionales más afectados por la exclusión económica.

Considerando el PLAN DE GOBIERNO “Paraguay de la Gente” 2018 – 2023, se incluye explícitamente en el pilar

2 – Economía - Paraguay Próspero e Inclusivo, el objetivo de “promover el crecimiento económico sostenido, sostenible e inclusivo, con empleo de calidad para todos y con prosperidad compartida”<sup>17</sup>. En cuanto a mercado laboral, señala las siguientes acciones<sup>18</sup>:

- **Promoveremos el acceso competitivo de los trabajadores al mercado laboral** proporcionando capacitación efectiva. Esto será posible fortaleciendo y coordinando a instituciones como el SNPP, la SINAFOCAL y el Ministerio de Educación y Cultura.

- **Diseñaremos y aplicaremos un Plan Nacional de Empleo**, para lo cual consideraremos las condiciones naturales del mercado, oferta y demanda. Y para mejorar los resultados, mejoraremos las condiciones de oferta por medio de la capacitación coordinada con las empresas, y serviremos de enlace con la demanda, empresas, para la generación de empleos decentes y competitivos.

- **Promoveremos la formalización facilitando la creación de nuevas empresas**. Promoveremos un tipo especial de sociedad, las sociedades anónimas simplificadas, con el fin de tener un instrumento de bajo costo para la formalización de las unidades de producción. Esto servirá tanto para agentes internos, como empresas de capital extranjero que quieran radicarse en nuestro país.

En cuanto a “empleo” propiamente dicho, el Gobierno “Paraguay de la Gente” 2018-2023 busca fomentar la creación de trabajo decente. Nos focalizaremos en la creación de más oportunidades de trabajo, garantizando al mismo tiempo el bienestar de los trabajadores y adoptando políticas pragmáticas. La Política de Empleo será una prioridad dentro del gobierno y formará parte permanente de la agenda de Desarrollo Nacional. El trabajo constituye una de las actividades sociales más importantes del ser humano. Para enfrentar esta situación, uno de los desafíos más grandes que tenemos es el mejoramiento de la calidad del empleo de nuestros compatriotas. Por ello, nuestro gobierno diseñará un Plan Nacional de Empleo para el horizonte temporal 2022-2026 que incluirá planes de acciones inmediatas, de mediano plazo y de largo plazo. Este plan contará con minuciosos indicadores de desempeño de cada institución responsable<sup>19</sup>:

- Fortaleceremos y articularemos programas y servicios públicos para el empleo para mejorar la empleabilidad.
- Fortaleceremos los roles del MTESS.
- Desarrollaremos programas de empleo para promover el empleo juvenil.
- Impulsaremos la generación de empleos rurales, en el marco de un proyecto específico que tenemos diseñado, especialmente para distritos con prevalencia de pobreza extrema.
- Iniciaremos de manera progresiva la aplicación de Sistemas de Cuidado en las principales ciudades del país.
- Priorizaremos la generación de empleo y la contratación de MIPYMES.
- Promoveremos el Desarrollo Empresarial y Emprendimiento.
- Fomentaremos el financiamiento de PYMES.
- Fomentaremos el desarrollo Humano priorizando la creación de fuentes de trabajo decente.
- El SNPP y el SINAFOCAL serán fortalecidos.
- Articularemos acciones transversales con otros planes nacionales como el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza y el Plan Nacional de Pueblos Indígenas y el IV Plan Nacional de Igualdad.

<sup>17</sup> Plan de Gobierno Paraguay de la Gente 2018-2023 (página 52).  
<sup>18</sup> Plan de Gobierno Paraguay de la Gente 2018-2023 (página 58).  
<sup>19</sup> Plan de Gobierno Paraguay de la Gente 2018-2023 (página 60).

<sup>16</sup> Presentación estructurada de la Propuesta General del Sistema de Protección Social en Paraguay, 30/abril/2019, versión 1.0 (páginas 8 y 9).



# 3

OBJETIVOS,  
METAS E

## indicadores

### Objetivo General del Plan Nacional de Empleo 2022-2026

Fomentar el empleo decente impulsando políticas y acciones que contribuyan a la reactivación y el crecimiento económico, la estimulación de la demanda, la reconversión laboral, el fortalecimiento de adecuadas habilidades y competencias, la intermediación laboral y el fortalecimiento institucional en un contexto inclusivo y sostenido.

*“El empleo decente se enmarca en la definición del “Trabajo Decente”, es decir, las personas tienen una ocupación productiva, que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana<sup>20</sup>. Enfatiza que el tema de empleo contempla, además, elementos como la productividad y su nivel de ingresos, la inclusión y la transición a la formalidad”.*

<sup>20</sup>Fuente: Discurso de Juan Somavía en ocasión de asumir como Director General de la OIT en 1999.



# Meta 1

## Más Empleos

Estimular acciones públicas y privadas para la generación de empleo formal en función del crecimiento económico, para la recuperación del empleo por la COVID-19 y atender el crecimiento demográfico<sup>21</sup>.

- **Meta 1.1.** Aumentar la tasa de participación de la fuerza de trabajo, desagregada por sexo género, edad y área de residencia.

-Indicador % Tasa de participación de la fuerza de trabajo (desagregación)

- **Meta 1.2.** Aumentar la tasa de ocupación, desagregada por sexo, edad y área de residencia.

- Indicador: % Tasa de ocupación (desagregación)

- **Meta 1.3.** Disminuir la tasa de desocupación y de inactivos circunstanciales, desagregada por sexo, edad y área de residencia.

- Indicador: % Tasa de desocupación (desagregación)

- Indicador: % Proporción de inactivos circunstanciales (desagregación)<sup>22</sup>

# Meta 2

## Más productividad y mejor empleabilidad

Potenciar actividades económicas más sostenibles y más productivas, fortalecer los programas de formación en oficios y tecnicaturas, fomentar la reconversión laboral e impulsar la mejora de competencias para una mayor empleabilidad de la mano de obra paraguaya.

- **Meta 2.1.** Aumentar la productividad laboral por ramas de actividad.

- Indicador: Productividad Laboral

- **Meta 2.2.** Aumentar el porcentaje de la fuerza laboral con acceso a la formación técnica profesional, por sexo, grupos etarios, regiones.

- Indicador: Cantidad de participantes en cursos de formación profesional como % de la fuerza laboral.

- **Meta 2.3.** Cambio en la composición del empleo hacia ramas de actividad con mayor productividad y calidad del empleo.

- Indicador: Proporción del empleo en ramas de actividad con mayor productividad y calidad del empleo

# Meta 3

## Más Calidad del Empleo

Favorecer el acceso de los trabajadores a la seguridad social, la mejora de sus ingresos y la transición a la formalidad.

- **Meta 3.1.** Disminuir la tasa de informalidad laboral, desagregada por sexo, edad, área de residencia.

- Indicador: Tasa de informalidad laboral (desagregación)

- **Meta 3.2.** Disminuir la tasa de pobreza trabajadora, desagregada por sexo, edad, área de residencia.

- Indicador: Tasa de pobreza trabajadora (desagregada)

- **Meta 3.3.** Disminuir la tasa de subocupación por insuficiencia de horas, desagregada por sexo, edad, área de residencia.

- Indicador: Tasa de subocupación por insuficiencia de hora (desagregación)

<sup>21</sup> Se considera el bono demográfico con el que cuenta el país.

<sup>22</sup> La medición de los inactivos circunstanciales se considera temporal por el periodo de duración de la COVID-19

# 4 EJES Y OBJETIVOS

## *estratégicos*

DEL PLAN NACIONAL  
DE EMPLEO 2022-2026





## EJE 1. FOMENTO DE LA DEMANDA DE EMPLEO DECENTE

**DESCRIPCIÓN DEL EJE:** Promover la demanda de empleo a través del estímulo a la inversión pública y privada, un entorno más favorable a las MIPYMES y la transformación productiva, incluido el empleo rural agrícola y no agrícola, en el marco de una política de reactivación económica.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	LINEAS DE ACCIÓN	RESPONSABLES
<b>O.E.1 Promover inversiones que generen empleo</b>	1.1 Atraer inversión privada internacional y fomentar la expansión de empresas nacionales, de todos los sectores productivos priorizados, con planes de incentivos a la inversión y a la contratación de mano de obra, reclutamiento y capacitación de la mano de obra de acuerdo con la necesidad empresarial, articulación con los servicios institucionales existentes.	<b>MIC - MH - MTESS - MITIC</b>
	1.2 Fomento al sector de comercio y servicios, industria y construcción, así como a las MIPYMES a través de servicios de guía laboral, incentivos a la contratación de mano de obra formal, formación y capacitación de la mano de obra a medida de las necesidades del sector, servicios de inscripción digital, fortalecimiento empresarial, acceso al crédito. Modalidades de certificación de calidad. Programas para la inserción de las empresas nacionales en las cadenas de suministro nacional e internacional. Beneficios temporales para la reactivación de sectores afectados.	<b>MTESS - MIC - MH</b>
	1.3 Incrementar la inversión pública intensiva en empleos (construcción de viviendas sociales, construcción de redes de salud, obras públicas, entre otros)	<b>MOPC - DNCP - MUVH - MSPYBS Gobernaciones - Municipios - MH - MTESS</b>
<b>O.E.2 Impulsar la generación de empleo rural.</b>	2.1 Promover cadenas de valor y la asociatividad (cooperativismo, comités, entre otros) en la producción rural, identificando nichos de oportunidades (mercado interno y externo)	<b>MAG - MIC - MTESS - MDS</b>
	2.2 Apoyar y articular programas de producción agrícola para mujeres, en especial aquellas en la agricultura familiar.	<b>MAG - MTESS - MDS MinMujer - CAH</b>
	2.3 Identificar e impulsar actividades productivas no agrícolas en las áreas rurales, complementarias o alternativas a la producción agrícola.	<b>MTESS - MAG - MDS - Gobernaciones - Municipalidades</b>



## EJE 2. AUMENTO DE LA EMPLEABILIDAD Y PRODUCTIVIDAD LABORAL

**DESCRIPCIÓN DEL EJE:** En el marco de la Estrategia Nacional de Formación Profesional, producto de la transformación del sistema de capacitación para el trabajo, aprobada por Decreto N° 4678/2020, aumentar las capacidades y competencias laborales de las personas mediante la capacitación, formación y certificación de competencias, con miras a aumentar su empleabilidad y productividad, así como impulsar la reconversión laboral acorde a la demanda, en función de la evolución del contexto de recuperación económica post COVID-19.

La mejora continua de la empleabilidad se refiere a la necesidad constante de actualizar la formación para el trabajo, en vista a la adecuación de la oferta a las necesidades de los sectores.

OBJETIVO ESTRATÉGICO	LINEAS DE ACCIÓN	RESPONSABLES
<b>O.E.1 Mejorar la oferta de formación y capacitación laboral para el aumento de la productividad y la reconversión laboral.</b>	1.1 Planificar la oferta de formación profesional a nivel territorial en función a la demanda laboral actual y potencial e impulsar las mesas sectoriales, así como modelos de alianzas con instancia públicas y privadas.	<b>MTESS - MEC Gobernaciones - Municipios - MDS</b>
	1.2 Desarrollar acciones de formación específicas enfocadas en la reconversión laboral y dirigidas a cerrar brechas de género.	<b>MTESS - MEC</b>
	1.3 Promover y desarrollar la integración de las ofertas de formación profesional, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales basado en competencias.	<b>MTESS - MEC</b>
	1.4 Potenciar la participación del sector empresarial generador de empleo a través de las mesas sectoriales y la comunicación para difundir la oferta de capacitación y formación disponible en todo el país.	<b>MTESS</b>
	1.5 Instalar un sistema de gestión de desempeño, monitoreo y evaluación de los programas de formación y capacitación laboral y becas del país, para medir su correspondencia con las necesidades del mercado laboral.	<b>MTESS</b>
<b>O.E.2 Incrementar las competencias laborales de la fuerza de trabajo, en consonancia con las necesidades del sector productivo.</b>	2.1 Mejorar y escalar el servicio de orientación vocacional ofrecido por el Servicio Público de Empleo sobre la trayectoria formativa encaminada a la empleabilidad	<b>MTESS - MEC</b>
	2.2 Consolidar el Programa de Formación Dual en sectores de nueva y alta demanda en el mercado de trabajo	<b>MTESS</b>
	2.3 Promover la formación y capacitación para la inclusión al mercado laboral de colectivos específicos, tales como: inactivos circunstanciales, pueblos indígenas, jóvenes en desempleo de larga duración, personas privadas de libertad, emprendedoras, personas con discapacidad, migrantes, beneficiarios de programas sociales.	<b>MTESS - MJ - INDI - MinMujer - MDS - SNJ - Senadis</b>



### EJE 3. MEJORA DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL ENTORNO AL EMPLEO DECENTE

**DESCRIPCIÓN DEL EJE:** Fortalecer las instancias, el marco legal y los servicios públicos vinculados al fomento y al monitoreo de las políticas de empleo, en un entorno institucional de innovación, inclusión y diálogo social.

<b>O.E.3</b> <b>Promover la generación de emprendimientos y fomentar la innovación implementando capacitaciones técnicas</b>	3.1 Promover la generación de emprendimientos productivos en base a estudios prospectivos.	MTESS - MIC - BCP - MH
	3.2 Capacitar a través del Centro de Entrenamiento del Emprendedor en emprendedurismo.	MTESS
	3.3 Impulsar programas de formación y capacitación dirigidos a emprendedores rurales.	MTESS - MAG - MIC
	3.4 Promover políticas de fomento al Emprendedurismo plasmadas en el Plan Nacional de Promoción y formalización para la competitividad y desarrollo de las MIPYMES.	MIC
	3.5 Fomentar la innovación y generación de redes de negocios para atender las demandas del mercado apoyando al emprendedor joven.	MIC - MTESS - MITIC - SNJ
	3.6 Conectar a los egresados de programas de emprendedurismo con fuentes de financiamiento o capital semilla.	MTESS - CAH - MIC - BNF - MDS
<b>O.E.4</b> <b>Capacitar en ocupaciones relacionadas al futuro de trabajo</b>	4.1 Crear, adaptar y promover programas de capacitación en economía naranja, empleos verdes, cuidado de personas, entre otros.	MTESS - MIC
	4.2 Promover la generación digital con miras a la cuarta revolución industrial.	MTESS - MITIC

OBJETIVO ESTRATÉGICO	LINEAS DE ACCIÓN	RESPONSABLES
<b>O.E.1</b> <b>Fortalecer el Servicio Público de Empleo</b>	1.1 Diseño y puesta en marcha de aplicaciones tecnológicas innovadoras para la intermediación laboral.	MTESS
	1.2 Implementar programas específicos para un servicio de intermediación inclusivo, orientado a grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad: personas con discapacidad; personas privadas de libertad (vinculado al Programa de Reinserción Social y Laboral; sector de cuidados (vinculado a la Política Nacional de Cuidados del Paraguay); reinserción de inactivos circunstanciales.	MTESS
	1.3 Fortalecimiento de la Red Nacional de Empleo y la coordinación entre el nivel central y los territorios: definición de protocolos de colaboración interinstitucional, manuales de estandarización de procedimientos y modelos de alianzas con instancias públicas y privadas.	MTESS
	1.4 Diseño y puesta en marcha de un programa de profesionalización de los coordinadores y consejeros de empleo, a nivel central y en los territorios.	MTESS
<b>O.E.2</b> <b>Fortalecer el marco legal y el entorno institucional para el empleo de calidad.</b>	2.1 Propuesta de adecuaciones normativas para la aplicación de la Ley de Empleo Juvenil y diseño de regulaciones y programas para su implementación (programa de primer empleo).	MTESS
	2.2 Impulsar la aprobación de la Ley del seguro de desempleo.	MTESS - MH - IPS
	2.3 Armonización y adecuaciones normativas para la descentralización de servicios y competencias en alianza interinstitucionales.	MTESS - Gobernaciones, Municipios - Poder legislativo
	2.4. Formulación e implementación de políticas de MinMujer cuidado para fortalecer los empleos de calidad y la corresponsabilidad entre Estado, Mercado Laboral y la Familia.	MinMujer
<b>O.E.3</b> <b>Impulsar el Diálogo Social como un espacio de generación de propuestas y de consulta en el marco de las Políticas de Empleo</b>	3.1 Aprovechar el consejo consultivo como espacio de validación y consulta	MTESS (Consejo Consultivo)
	3.2 Utilizar las instancias tripartitas (mesa de empleo, mesas sectoriales, mesas territoriales) como un espacio de análisis y propuestas en el marco de las políticas públicas de empleo, empleabilidad y productividad.	MTESS - Gobernaciones, Municipios - Poder legislativo
<b>O.E.4</b> <b>Potenciar el sistema de información sobre el mercado laboral.</b>	4.1 Mejorar los procesos de captura, sistematización, armonización y publicación de la información estadística referente a la generación de empleo, incluyendo los registros administrativos.	INE - MH - IPS - MTESS - DNCP
	4.2 Fortalecer los Observatorios (Laboral y Ocupacional) como herramienta generadora, articuladora y de análisis de información cuantitativa y cualitativa para las políticas de empleo.	MTESS
	4.3 Elaborar un índice de empleabilidad e insumos de carácter prospectivo para dar a conocer las tendencias sectoriales regionales y locales del mercado laboral (Ley 6320/19, que modifica el art.4 de la Ley 5115/13).	MTESS - INE - BCP
	4.4 Crear un espacio técnico interministerial de alto nivel para análisis y prospectiva en materia de empleo y aspectos económicos y sociales.	MTESS - MIC - MAG - STP - BCP - INE - MH - MDS

# 5 *Supuestos y riesgos*

PARA EL LOGRO  
DE LAS METAS DEL  
PLAN NACIONAL DE  
EMPLEO 2022-2026





# 1

## Supuesto sanitario:

La pandemia por la COVID-19 es controlada

### 1.1 Riesgo:

La propagación del virus aumenta

### Efecto:

Colapso del sistema sanitario público y privado, restricciones estrictas, aislamiento total.

# 2

## Supuesto social:

El país mantiene un clima de estabilidad política y social.

### 2.1 Riesgo:

La inestabilidad política y social se profundiza en Paraguay.

### Efecto:

Pérdida de puestos de trabajo, se reduce la credibilidad del país, se reduce la institucionalidad pública y el estado de derecho

# 3

## Supuesto económico:

La coyuntura económica no se convierte en una crisis económica sostenida

### 3.1 Riesgos:

Los precios de los productos exportables caen, la coyuntura económica de los principales socios comerciales se debilita, y el riesgo país en inversiones aumenta.

### Efecto:

En caso de que el país entre en recesión, las metas de empleo en materia de cantidad y calidad se verán negativamente afectadas.

### 3.2 Riesgo:

No se logran los niveles de inversión doméstica e internacional en los clústeres y cadenas productivas que generan empleo decente

### Efecto:

Estancamiento productivo y se reduce la expectativa de generación de empleo decente

# 4

## Supuesto ambiental:

Los factores climáticos no afectarán catastróficamente la producción nacional

### 4.1 Riesgo:

El fenómeno del Niño o Niña afecta gravemente el sector agrícola debido a fenómenos naturales tales como inundaciones, sequías u otros.

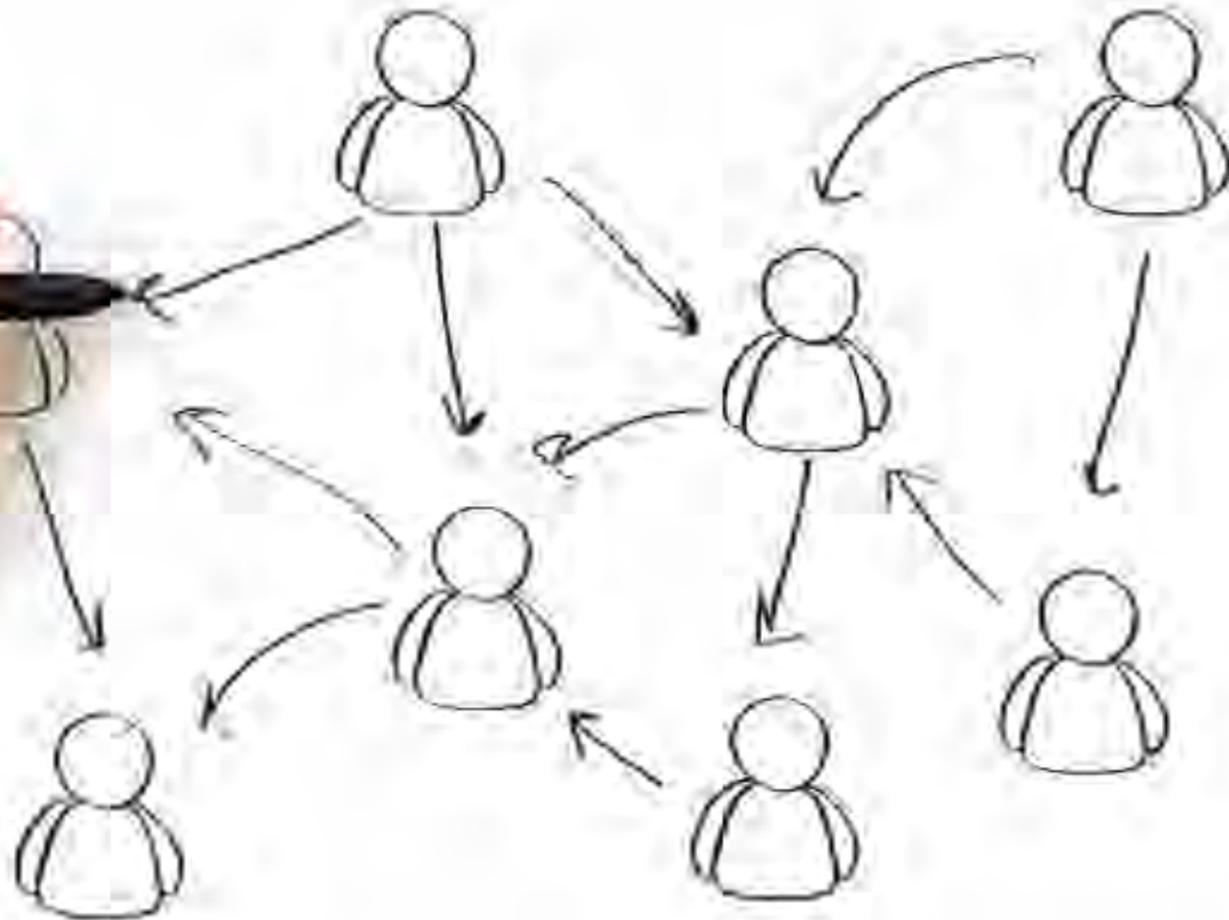
### Efecto:

El país ve afectados sus mayores rubros de exportación con posibles repercusiones en el tipo de cambio y los ingresos en zonas rurales.



# 6 *Implementación,*

MONITOREO Y  
EVALUACIÓN



Los Ministerios involucrados compartirán la información de avances anuales en consecución de las metas del PNE al MTESS, que será la institución responsable de compilar la información para el reporte correspondiente ante la Secretaría Técnica de Planificación y la Presidencia de la República.

Se elaborará un plan de implementación, vinculado directamente al presente Plan, donde se desglosarán con mayor detalle las acciones y se plasmarán los indicadores específicos para el monitoreo de cada línea de acción.

El Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social a través del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VMESS), mantendrá un equipo técnico de acompañamiento a la implementación del PNE, conformado por la Dirección General de Empleo, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL). Este equipo técnico coordinará con las diferentes instituciones públicas y privadas que participan en el Plan, para dar seguimiento a la ejecución de las acciones.

El Plan de Gestión Anual (PGA) del MTESS, será adecuado anualmente a través de las áreas correspondientes para el logro de las metas del PNE, el cual será monitoreado por la Dirección General de Planificación (DGP).

En lo que atañe a los procesos ejecutados por las dependencias del MTESS, la evaluación independiente y objetiva estará a cargo de la DGP y la Dirección General de Auditoría Interna, que deberán incluir en su PGA los programas prioritarios que deban ser evaluados y el tipo de evaluaciones a ser aplicadas.

El Gobierno realizará un análisis de implementación de las líneas de acción del Plan Nacional de Empleo. Esta revisión identificará fortalezas para establecer buenas prácticas y debilidades, planteando soluciones a corto plazo y redireccionando las acciones y los recursos sobre la base de una información fiable y verificable.

El progreso en el logro de los objetivos del PNE se medirá a través de dos ejercicios de evaluación:

1. Evaluación intermedia: se realizará a mediados de 2023, analizará los resultados logrados, la gestión de recursos y la calidad de la implementación. Este análisis tomará en cuenta los cambios en el contexto económico y social general, evaluará si los objetivos siguen siendo relevantes comparando el estado de cosas con la situación inicial y conducirá a la identificación de las medidas correctivas requeridas.

2. Evaluación final: una vez finalizado el período de implementación en el 2026, el Gobierno evaluará el impacto del Plan, así como, el éxito de las medidas emprendidas, los recursos invertidos y la medida en que se han logrado los efectos esperados. La evaluación final se lleva-

rá a cabo analizando los datos provenientes de diversas fuentes, incluidos los hallazgos del sistema de información socioeconómica nacional y del mercado laboral, del monitoreo del desempeño y de las evaluaciones de los programas del PNE.

El Diálogo Social será el mecanismo mediante el cual los actores claves del mercado laboral participarán del proceso de seguimiento, control y ajustes de las acciones encaminadas en el marco del cumplimiento de los objetivos del presente documento. A través de este espacio, se propiciarán las concertaciones y acuerdos generales, que incidan positivamente en el desarrollo de las acciones previstas.

Responsable	Actividad	Periodicidad / Año
Ministerio de Empleo y Seguridad Social y equipo técnico de acompañamiento del MTESS	Seguimiento a la implementación del plan realizado por las Instituciones vinculadas	Anual
Dirección General de Planificación del MTESS	Monitoreo de las actividades realizadas por las dependencias del MTESS vinculadas al Plan	Semestral
Dirección General de Planificación y Dirección General de Auditoría Interna del MTESS	Evaluación de las actividades realizadas por las dependencias del MTESS vinculadas al Plan	Anual
MTESS e instituciones involucradas	Análisis de implementación de las líneas de acción del Plan / Evaluación intermedia	2023
MTESS e instituciones involucradas	Evaluación final	2026



# 7 Resumen

DEL PROCESO DE  
ELABORACIÓN DEL PLAN  
NACIONAL DE EMPLEO  
(PNE)

PRIMERA ETAPA, AÑO 2019

A continuación, se presentan las tres instancias que participaron del proceso participativo de elaboración del PNE: el equipo técnico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS); el equipo técnico interinstitucional representando a diferentes instituciones de gobierno y la instancia tripartita.



### 1) REUNIÓN CON EL EQUIPO TÉCNICO DEL MTESS

La primera reunión se realizó el miércoles 21/08/2019.

Posteriormente se mantuvieron tres reuniones de trabajo con equipo técnico del MTESS, para revisar cada uno de los 3 ejes del PNE (viernes 30/08, lunes 02 y miércoles 04/09/2019).

Con los insumos para los 3 ejes del PNE, se mantuvieron reuniones con un equipo técnico reducido del MTESS (23, 24, 26, 27 y 30/09; y 7 y 10/10), junto con presentaciones del resultado del diagnóstico laboral.

Finalmente se contó con la asistencia de los especialistas en políticas de empleo de la OIT para cerrar el documento.

Se adjunta la recopilación de los insumos que sirvió de base para el trabajo realizado.

Primera reunión del equipo técnico del MTESS y el experto de la OIT, Mauricio Dierckxsens, con representación de las siguientes dependencias: Centro de Entrenamiento del Emprendedor (CEE), Dirección General de Empleo (DGE), Dirección General de Planificación (DGP), Dirección de Formación y Capacitación Laboral (DFCL), Dirección Observatorio Laboral (DOL), Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), Dirección de Gabinete del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VMESS), Departamento de Proyecto del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), Dirección de Intermediación Laboral, y Dirección General de Seguridad Social.



### 2) REUNIÓN CON EL EQUIPO INTERINSTITUCIONAL, REPRESENTANDO A VARIAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO

La primera reunión se realizó el jueves 22/08/2019.

Posteriormente se compartió la información vía correo electrónico, recibiendo insumos adicionales que fueron incluidos en el documento final.

Se adjunta listado de participantes y una planilla de registro de los insumos recibidos.

Reunión del equipo interinstitucional y el experto de la OIT, Mauricio Dierckxsens, representando a las siguientes instituciones: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria y Comercio, Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo, Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), y Unidad Técnica del Gabinete Social.



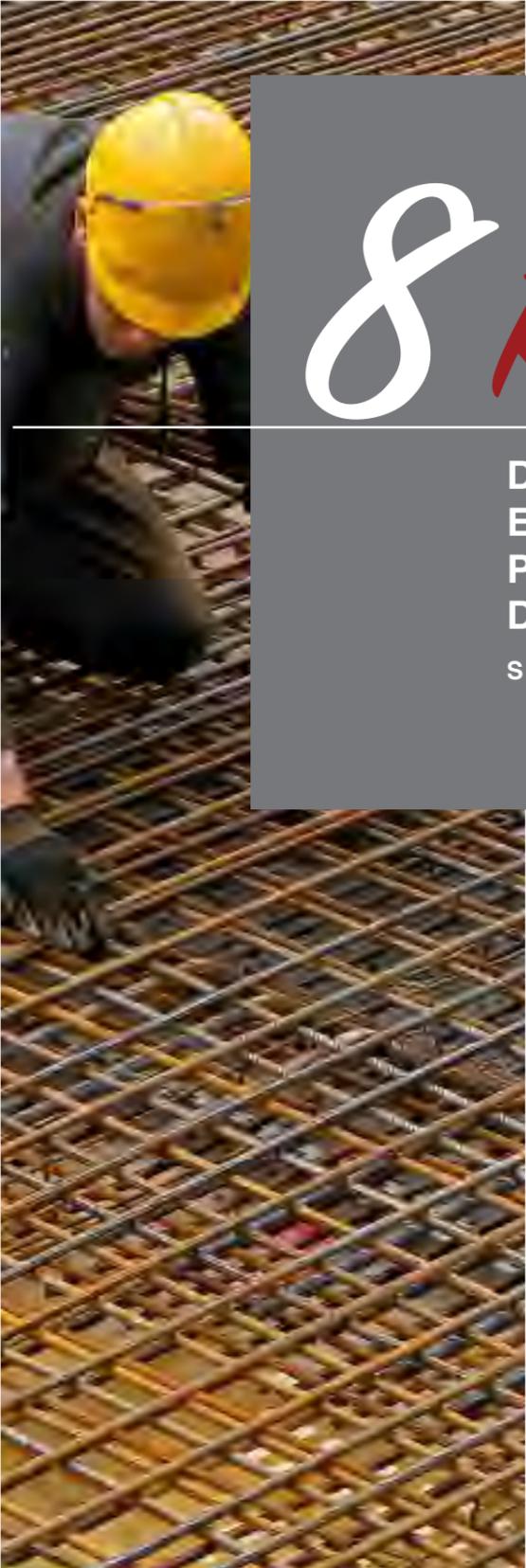
### 3) REUNIÓN CON LA INSTANCIA TRIPARTITA

La primera reunión se realizó el miércoles 11/09/2019.

Posteriormente se compartió la información vía correo electrónico.

Se adjunta sistematización del encuentro.

Reunión con instancia tripartita. Formaron parte del taller, representantes de: Asociación de Agentes Marítimos de Asunción (ASAMAR), Asociación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ASOMIPYMES), Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay, Cámara Paraguaya de Exportadores (CAPEX), Cámara Paraguaya de Supermercados (CAPASU), Central General de Trabajadores (CGT), Central Obrera y Transporte del Paraguay (COTP), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Nacional de Trabajadores (CNT), Centro de Importadores del Paraguay (CIP), Centro de Industriales Metalúrgicos del Paraguay (CIME), Federación de la Producción, Industria y Comercio (FEPRINCO), Unión Industrial Paraguaya (UIP), y Unión Gremios de la producción (UGP).



# 8 *Resumen*

## DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO (PNE) SEGUNDA ETAPA, AÑO 2021

El documento del PNE fue elaborado inicialmente en el año 2019 y fue ajustado posteriormente considerando el impacto causado por la COVID-19, por el equipo técnico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con el apoyo de especialistas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente el documento fue remitido a las instituciones involucradas y a los actores tripartitos para su revisión, ajuste y validación, obteniendo como resultado el presente documento final.



### REFERENCIAS

- FMI (2019). Perspectivas de la economía mundial. Desaceleración mundial de la actividad manufacturera, crecientes barreras comerciales. Capítulo 1, pp. 14-15.
- OIT (2020). Panorama laboral 2020. Lima- Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 204 p.



Ministerio de  
**TRABAJO, EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**

 **GOBIERNO  
NACIONAL**

*Paraguay  
de la gente*

[www.mies.gov.py](http://www.mies.gov.py)



 **Car. A. Herrera s/n, Paraguari**

 **+595 21 299 0100**

**Buscátnos en**  



**+ 595 21 609 617**  
Molas López 480  
Asunción



**+ 595 961 782 660**  
Mariscal Estigarribia Km 10  
San Lorenzo



**+ 595 21 495 487/8**  
Tratado 175, Eligio Ayala  
Asunción

Con el apoyo de



Organización  
Internacional  
del Trabajo